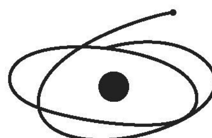
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XVIII nº 69-72 1975



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

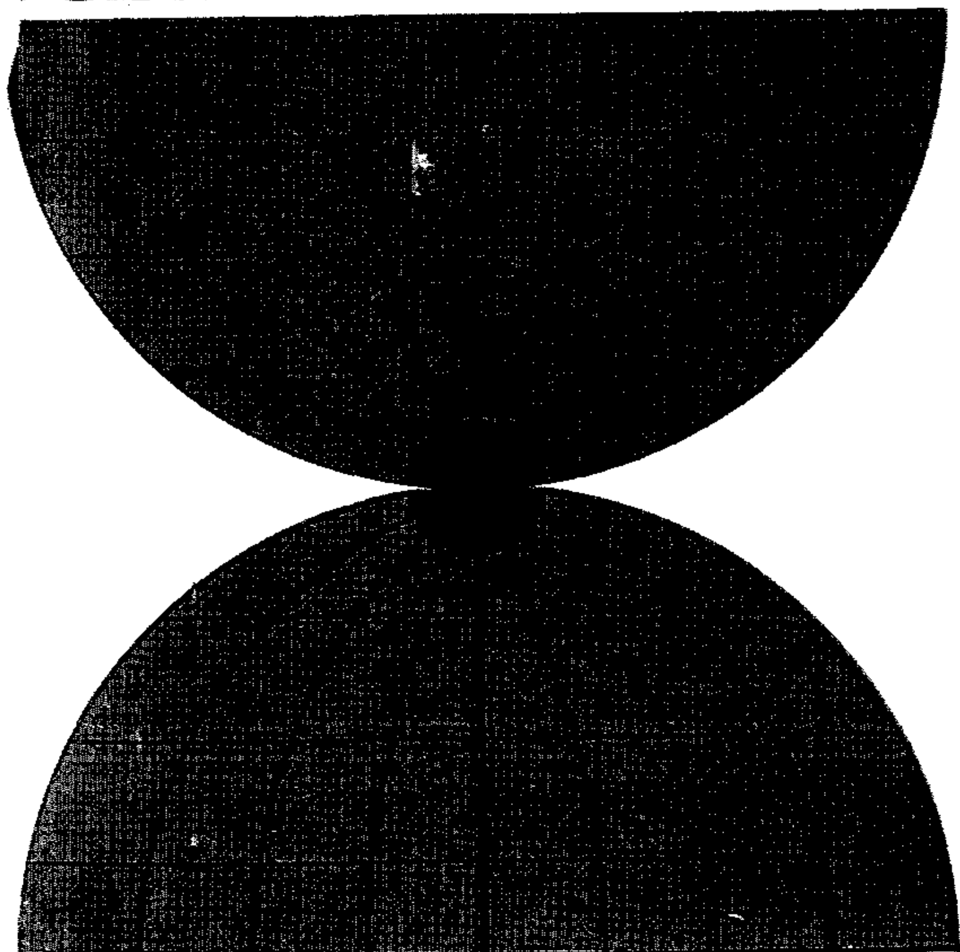
RBPI

Ano XVIII nº 69-72 1975

ARTIGOS

E 2º SEMESTRE DE 1975 ANO XVIII Nº 69/72 CR$ 15,00

Revista Brasileira de Política Internacional



IBRI

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuições de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186
RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XVIII — 1975 — N.os 69/72

NOTA LIMINAR

ARTIGOS

NOVA ORDEM INTERNACIONAL

A *Revista Brasileira de Política Internacional, editada trimestralmente* pelo *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais*, sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretária:

ENEIDA NOGUEIRA RIGUEIRA

Supervisão Gráfica:

ORLANDO FERNANDES

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 — TEL.: 246-9542

Rio de Janeiro - RJ — BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 30,00 — Para o exterior: US$ 12,00

Número avulso: Cr$ 15,00 — Para o exterior: US$ 6,00

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

VOL. XVIII — 1975 — Nr. 69/72

SUMMARY

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

ENDEREÇO/ADDRESS

Praia de Botafogo, 186

Rio de Janeiro - RJ — BRASIL

Solicita-se Permuta

Exchange is requested

ASSINATURAS

Brasil: Cr$ 30,00 — Foreign Countries: US$ 12,00

Número Avulso: Cr$ 15,00 — Single number: US$ 6,00

NOTA LIMINAR

As repercussões da crise internacional dos últimos anos sobre o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil tiveram como um de seus efeitos positivos a busca de soluções e alternativas por autoridades governamentais e empresários.

2. A necessidade da exata compreensão do fenômeno internacional, nos seus diversos interrelacionamentos políticos e econômicos, motivou a Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados a organizar um painel de relações internacionais no ano de 1975.

3. Neste painel, autoridades e jornalistas especializados juntaram suas inteligências com as de professores universitários num debate amplo com os parlamentares brasileiros.

4. A Revista Brasileira de Relações Internacionais, graças ao elevado espírito de cooperação do Deputado Flávio Marcílio — responsável pela coordenação do Painel de Relações Internacionais e ex-presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados — publica, neste número especial, íntegra de praticamente todos os depoimentos pronunciados no Painel.

5. Certamente o assinante da Revista sairá enriquecido da leitura dos trabalhos aqui reunidos que retratam o alto nível de competência de seus autores e revelam, nos seus diferentes desdobramentos, toda a complexidade do fenômeno analisado.

O BRASIL E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL *

Embaixador Antônio F. Azeredo da Silveira

1. *Introdução*

É com imenso prazer que inauguro este ciclo de palestras e de debates sobre assuntos internacionais. A iniciativa da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados não poderia ser mais oportuna. De fato, o recente desenvolvimento econômico e social do país, sua inescapável maior projeção internacional e, ao mesmo tempo, por essas mesmas razões, sua crescente interdependência com outras Nações, tornam o tema da Política Externa uma preocupação prioritária para todos aqueles que se interessam pelos destino do país. O Itamaraty, que carrega o dever institucional de assessorar na formulação da Política Externa e de conduzi-la operacionalmente, tem clara a consciência dessas responsabilidades acrescidas e da necessidade de ver criada uma opinião pública não-profissional sobre assuntos internacionais que respalde o Governo nas suas iniciativas. E quando falo em respaldo não me refiro exclusivamente ao aplauso incentivador mas também à crítica construtiva, dirigida a auxiliar, corrigir, orientar. Esses conceitos, aliás, tive já a oportunidade de exprimir por ocasião das solenidades do Dia do Diplomata, em abril do corrente ano.

Seria apropriado, talvez, no presente contexto, ampliar aqueles conceitos.

2. *Política Externa — o papel do Itamaraty*

O Ministério das Relações Exteriores tem, com relação aos demais, a peculiaridade de praticamente só poder medir a sua "performance" em

* Palavras pronunciadas pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, no dia 8 de outubro de 1975, por ocasião da abertura dos trabalhos do painel de assuntos internacionais, organizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

termos qualitativos. O Itamaraty não constrói estradas, não vende produtos, não forma professores, não aplica vacinas, não planta nem colhe. Também diversamente do que ocorre com as atividades políticas e administrativas de âmbito interno, as do Itamaraty são predominantemente voltadas para os interesses permanentes ou de longo termo do país, de preferência aos interesses circunstanciais ou imediatos.

Essas distinções são importantes para que se possa entender a especificidade da tarefa diplomática. Esses dois aspectos são intimamente relacionados.

Embora o produto acabado da política externa não possa normalmente ser inventariado quantitativamente, as relações internacionais se articulam em torno de problemas concretos e de interesses tangíveis. Em muitos casos, certas vantagens setoriais imediatas podem indicar soluções que a avaliação política de vôo mais largo desaconselha. Outras vezes, o contrário ocorre e é a visão política mais ampla que vai criar a moldura que possibilitará ganhos concretos para o país. Por essa razão, nem sempre os objetivos diplomáticos parecem claros ao público em geral e interesses setoriais poderão sentir-se episodicamente prejudicados diante de quaisquer opções políticas.

Essas considerações trazem à tona a alegada propensão da diplomacia para o segredo. Na verdade, nesse aspecto a diplomacia não se distingue de qualquer outra atividade profissional. Pelo menos no caso brasileiro, e estou me referindo à diplomacia do presente Governo, que é a que me cabe defender e explicar, não existem objetivos resguardados ou ocultos. O Presidente Geisel tem tido sempre a preocupação de pôr diante da Nação os desígnios do seu Governo no plano externo, com total franqueza e honestidade. Onde há segredo na diplomacia é na negociação, e esse tipo de segredo é comum a qualquer atividade profissional ou política. O passe de um jogador, a compra de uma patente, a formação de uma sociedade, enfim qualquer negociação para aproximar partes, conciliar interesses, resolver disputas, supõe uma fase de diálogo, de entendimento ou de desentendimento, necessariamente resguardada da observação de terceiros, para que elementos de pressão estranhos ao processo de negociação propriamente dito nele não influam. Ora, o que ocorre no caso da atividade diplomática é que ela é fundamentalmente uma atividade de negociação.

Referi-me, há pouco, ao fato de que a diplomacia não lida com objetos tangíveis que lhe sejam próprios. Deveria, talvez, ter dito que todos os objetos tangíveis lhe são próprios, mas por vias indiretas. Um simples passar de olhos na volumosa correspondência que as Missões Diplomáticas enviam diariamente à Secretaria de Estado surpreenderia a qualquer não-profissional da diplomacia pela variedade dos assuntos tratados, e não em nível de informação apenas, mas de negociação. As ementas do milhar de telegramas recebidos num só dia comporiam um

dicionário enciclopédico dos problemas da atualidade. Aí seriam encontradas gestões sobre comércio, finanças, cooperação econômica, técnica, científica, desenvolvimento social, defesa, segurança, relações culturais, proteção de nacionais no exterior, saúde pública, transportes, educação, enfim, toda a gama de atividades sociais, conduzidas essas gestões quer em nível bilateral, com uma centena de países dos mais variados estágios de desenvolvimento, quer em nível multilateral, em associações regionais ou universais de países.

O papel do diplomata é o de aproximar interesses nacionais distintos em todos esses diversos campos. Ele se torna, pois, o intérprete dos interesses nacionais em cada um deles, conforme definidos pelos setores competentes. Mais do que o intérprete, ele é levado a ser, também, o *coordenador desses interesses, sempre que eles se projetem no campo* externo e conduzam à negociação.

3. *Política Externa — o papel da opinião pública.*

Disse há pouco que a Política Externa não se processa num universo fechado imune às influências da opinião pública. Gostaria de ampliar essa idéia para dizer, inclusive, que a opinião pública pode e deve ter uma importante contribuição para a formulação e a condução da política esclarecida e atuante de forma construtiva, pois o que interessa é que haja comunhão entre os objetivos e os métodos da política externa e as legítimas aspirações nacionais. Assim, é preciso não confundir a expressão desses sentimentos gerais com as manifestações de grupos mais vocais de representatividade marginal.

Um dos primeiros requisitos para que se forme uma opinião pública esclarecida sobre assuntos internacionais é o diálogo franco entre Governo e povo sobre suas questões fundamentais. Isso procuramos fazer constantemente. O Itamaraty mantém permanente contato com a imprensa, com os meios intelectuais e com grupos profissionais de todas as categorias, durante os quais explica quotidianamente a sua tarefa. Nos últimos doze meses diplomatas brasileiros fizeram palestras em cursos ou seminários nos vários Estados do Brasil numa média de duas vezes por semana.

Esses contatos não servem apenas ao propósito de levar o Itamaraty ao povo mas também, e de forma muito importante, para trazer o povo ao Itamaraty. Os debates que ocorrem nesses encontros fornecem preciosas indicações sobre as preocupações correntes e predominantes do público e orientam a atividade de análise do diplomata.

4. *Condicionantes de Política Externa — o quadro externo.*

Uma observação freqüente nesses contatos é a relativa falta de familiaridade com os condicionantes da política externa por parte da maioria dos leigos em política internacional.

A esse respeito, convém assinalar que o brasileiro parece oscilar entre uma atitude ufanista que atribui ao país ilimitada capacidade de atuação no plano internacional e uma atitude negativa, que se traduz principalmente numa certa alienação cultural. A atitude de inferioridade era, quiçá, mais corrente até há poucos anos atrás. A extraordinária recuperação econômica dos últimos anos, que, no plano interno, criou a mentalidade de que embarcamos numa estrada irreversível de continuado progresso e que, no externo, levou a que passassem a falar do milagre brasileiro — como antes se falava do milagre japonês ou do milagre alemão — tem levado a que a atitude de euforia ufanista predomine recentemente.

Não podemos ser contra sentimentos de autêntico patriotismo e genuína aspiração a grandeza. Tais sentimentos são, inclusive, propulsionadores de esforços indispensáveis à própria projeção do país. Ao profissional da diplomacia é importante, porém, que eles não se percam num lirismo sem bases que leve o país a enveredar por ilusórios sendeiros de grandeza verbal. Nosso constante esforço é o de assentar a atuação do país em fundações concretas de poder e de influência, para que os frutos sejam reais e não declaratórios.

Para esse fim, devemos conhecer com clareza o quadro externo dentro do qual atuamos e a exata capacidade que temos de alterá-lo ou não.

5. *Condicionantes de Política Externa — o quadro interno.*

Simetricamente, o quadro interno é, também, um dado do problema. Contrariamente ao externo, porém, ele é maleável a decisões nacionais. De qualquer forma, em momentos determinados, ele é um dado do problema, a ser considerado objetivamente, como o quadro externo.

O diplomata fará a síntese política dos dois quadros para avaliar as resultantes que melhor favoreçam aos interesses nacionais.

6. *Esforço de síntese política sobre os objetivos diplomáticos do Brasil.*

Com base nas observações que acabo de fazer, fácil é verificar que, ainda quando existam objetivos permanentes para a política externa de um país, os objetivos estratégicos e táticos têm necessariamente de refletir as

dinâmicas transformações que ocorrem no quadro externo e interno que condicionam a atividade diplomática.

Propuseram-me os Senhores o tema "O Brasil e a Nova Ordem Internacional". Esse título se presta a duas interpretações. Pode nova ordem querer dizer a ordem vigente, nova com relação às que lhes antecederam. Nesse sentido, nova ordem se confundiria com o que vinha chamando de quadro externo. Pode, porém, ter uma conotação teleológica e implicar ordem a ser construída.

País de raízes profundamente éticas, não pode faltar à nossa atuação a contante preocupação com o dever-ser. Mas o próprio sentido de responsabilidade, que é também derivado dessa dominante preocupação ética, leva-nos a ser realistas e pragmáticos, pois não queremos apenas que nossa atuação seja correta, mas que ela seja também eficiente e útil. Assim, sem perder de vista os objetivos de transformação da ordem internacional, que consideramos indispensável para os objetivos mais amplos de paz, da segurança, e da eqüidade econômica, temos de partir da constatação do real, e não podemos ignorar que a política é a arte do possível.

No quadro externo atual ressalta indiscutível a supremacia de duas potências de irradiação universal, engajadas numa disputa de influência global. Independentemente das gradações de poder político ou econômico de que cada uma disponha, o fato irrefutável é que ambas dispõem, individualmente, de suficiente poder militar para provocar uma hecatombe mundial. Esse poder lhes dá, de seu ponto de vista, o direito de considerar o problema das relações entre ambas como de absoluta prioridade com relação a todos os demais problemas internacionais que afetem a qualquer número de países, sob a alegação de que o desastre que resultasse de uma insuperável divergência entre elas seria universal e a todos arrasaria. Dentro dessa ótica, apenas as duas potências líderes seriam protagonistas da história universal contemporânea, ficando a evolução dos demais dependente dos rumos de suas relações.

Esse raciocínio simplista alimentou a Guerra Fria, favoreceu a repartição do mundo em blocos, estimulou os alinhamentos automáticos e criou o não-alinhamento militante.

A evolução dessas tendências é dinâmica e, com o tempo, o problema das relações Leste-Oeste foi-se desprendendo de sua característica maniqueísta fundamental, apresentando-se, hoje, de forma infinitamente mais complexa.

Uma marcante transformação ocorreu na própria caracterização do mundo ocidental, com o qual se identificava o lado Oeste do conflito. Enquanto originalmente ele era concebido como a totalidade do mundo não-comunista, hoje ele é identificado, pelo menos no pensamento oficial norte-americano, com as "democracias industriais", o que parece abarcar um número reduzido e selecionado de países do hemisfério Norte. Tal concepção relega a uma espécie de limbo político mundial os países que não

se enquadrem nas categorias implicitamente reconhecidas: "democracias industriais", países comunistas, países não-alinhados.

Até certo ponto, ela reflete, também, a superimposição do conflito Norte-Sul sobre o conflito Leste-Oeste. Com efeito, as "democracias industriais" não são senão o subconjunto formado pelo encontro daqueles dois conjuntos, o que equivale a negar a amplitude que o universo econômico ocidental realmente tem.

Durante certo tempo não foi de bom tom falar-se num conflito Norte-Sul, o que poderia dar a impressão de que o universo ocidental estaria dividido. Na verdade ele estava e a *rationale* que justificava não revelar a divisão era causa e estímulo dessa mesma separação. Na medida em que se sustentava que o importante era fortalecer o centro e não tergiversar nas alianças que o garantiam se estava solapando as bases mesmas da solidariedade, pois não podiam os países da periferia conformar-se com uma posição subalterna e indefinidamente dependente.

Em anos recentes, mais e mais um número crescente de países passou a dar aos problemas diretamente nacionais a primazia sobre os problemas de interesse indireto e, entre os problemas de interesse direto avulta, em primeiro lugar, o do desenvolvimento econômico e social de seus povos. Não deixa de ser curioso notar como, no momento em que a ênfase das divergências mundiais parece deslocar-se do plano ideológico para o plano dos interesses econômicos, os países que se consideram o centro passaram a aplicar ao universo econômico os mesmos raciocínios que aplicavam ao político-ideológico, ou seja: não haverá estabilidade ou progresso econômico universal se não houver recuperação econômica no centro; por conseguinte, os interesses dos países em desenvolvimento residem primordialmente em permitir ou ajudar ao centro a recuperar-se economicamente.

O Brasil se recusa a ver o mundo por essas óticas distorcidas que justificam os privilégios de umas quantas poucas nações em detrimento dos legítimos interesses das demais. Consideramos que a aceitação da realidade internacional tal como ela se apresenta, e o reconhecimento da necessidade de harmonizar os interesses Norte-Sul, constituem condição essencial para que se inicie um processo de reversão nas atuais tendências internacionais e se fortaleça o universo ocidental em que vivemos.

No que respeita ao conflito Leste-Oeste, recusamo-nos a considerar que os interesses nacionais necessariamente sejam contingentes aos de outros países. Por essa razão, procuramos, por um lado, desmistificar o argumento que invoca os alinhamentos automáticos em nome da preponderância dos interesses das nações líderes, e, por outro lado, identificar claramente e defender os interesses nacionais diante de cada problema concreto.

Essa orientação corresponde, ademais, nitidamente, aos interesses mais vastos da grande comunidade das Nações. O bi-polarismo nada mais era do que a exacerbação ao máximo das antigas tendências de organiza-

ção internacional com base em sistemas de preponderância e de clientelismo, chamando-se essa preponderância por quaisquer dos nomes que caracterizam a suzerania política ou econômica e aquele clientelismo por qualquer das designações indicativas de dependência ou vassalagem de toda ordem.

Curioso é notar que nunca ninguém se perturbou com o fato de haver contradição expressa entre a ordem vigente e o arcabouço de princípios professado, defendido e consagrado nos diversos arranjos internacionais bilaterais ou multilaterais.

Esse corpo de doutrina estabelece com pequenas variações, sobretudo de ênfase, nos princípios, quase sempre os mesmos, que as relações entre Estados devem fundar-se em conceitos tais como a igualdade jurídica das Nações, o direito à autodeterminação, a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, o direito à paz, à segurança ao progresso econômico e social e à justiça. Tem sido o inapagável ideal dos homens mais esclarecidos de todos os contingentes que esses princípios sejam efetivamente aplicados e universalmente praticados.

Na prática, estamos longe, ainda, de ver sobre eles estruturada a ordem internacional. Não sumiram as ambições hegemônicas; o direito à autodeterminação tem sido conquistado em oposição à ordem internacional vigente e não ajudado por ela; a intervenção em assuntos internos de outros Estados é ainda prática corrente que dificulta o entendimento e a fraternidade mesmo no plano regional; a paz se vê prometida ou defendida com a força que ameaça a segurança; o progresso econômico encalha na impossibilidade da cooperação harmônica e o desenvolvimento social e a justiça sofrem ser relegados a prioridades esquecidas.

E, no entanto, não é o apocalipse o que vejo.

Sempre tive clara a noção de que é nos momentos de crise que surgem as grandes soluções. Somente a crise revela a inutilidade dos arranjos paliativos e a inadiável necessidade de medidas profundas.

Atravessa o mundo, hoje, um desses momentos para ampla revisão.

É natural que, como primeira reação, os países refluam caracteristicamente para as barreiras dos seus preconceitos políticos, econômicos ou de qualquer ordem. É natural, ainda, que as atitudes reivindicatórias de cada parte com isso se acirrem e levem a uma confrontação verbal por vezes frenética. É natural, também, que os primeiros gestos de negociação sejam minimalistas e pareçam irrisórios.

O importante é entender que essa coreografia da negociação global talvez seja inelutável e manter-se atento às oportunidades que se forem abrindo para a dissipação dos temores irracionais e a disseminação de juízos mais realistas que avaliem o longo e amplo processo de reacomodação de ordem internacional em termos menos imediatistas e paroquiais.

Pensamos estar dando uma contribuição nesse sentido.

No plano global Leste-Oeste, o Brasil, sem em nenhum momento perder de vista sua profunda identidade com os valores cristãos da Civilização Ocidental, admite e mesmo deseja que o mundo ocidental, reconhecido na sua inteira significação geográfica e cultural, se desenvolva na riqueza de sua variedade para que possa realizar sua aspiração dominante de criação de uma ordem internacional fundada em valores humanísticos. Não acreditamos na superioridade das ordens baseadas na subordinação ou na imposição de valores estranhos. Por essa mesma razão, vemos rica a tendência universal para a valorização do que é nacional, do que é típico, do que é próprio de cada comunidade, em qualquer longitude.

Nossa contribuição nesse sentido, dâmo-la realizando uma política externa ecumênica, certos de que os contatos são mais úteis do que o isolamento e a ignorância, e procurando impedir que as relações de amizade bilateral e de fraternidade multilateral com outros países sirvam a propósitos contrários aos esforços de entendimento e de aproximação universal aos quais nos consagramos. Dâmo-la, também, no foro multilateral institucional adequado, pela nossa constante colaboração nos esforços de modernização da Carta e das atividades das Nações Unidas.

Da mesma forma, no plano do conflito Norte-Sul nossa contribuição é sobretudo realista, pragmática e positiva. Não podemos ignorar que o conflito existe. Seria negar as mais claras e contundentes evidências. Não podemos aceitar a tese dos países desenvolvidos de que o desequilíbrio que gera o conflito originou-se nas pontas do sistema da economias de mercado e que é dever das economias periféricas ajudar o centro a recuperar-se para que o fluxo de investimentos essencial ao progresso das nações economicamente mais débeis volte a se estabelecer. Não podemos, finalmente, contentarmo-nos com vitórias verbais que não sejam, elas próprias, instrumento eficaz para a instauração da nova ordem econômica internacional.

A esse respeito, não perdemos de vista a gênese do movimento de confrontação entre os países menos desenvolvidos e os mais desenvolvidos que, em 1974, atingiu o clímax durante a XXIX Assembléia Geral da ONU. Não resulta ela, como parecem avaliar erroneamente certos estadistas esclarecidos nos próprios países desenvolvidos, de uma maior incapacidade dos países em desenvolvimento de julgar o quadro econômico global e suas próprias necessidades, ou de uma vocação inelutável de sua parte para o irracional e o emocional. A verdade é que os dirigentes econômicos na maioria dos países em desenvolvimento revelam um requintado conhecimento das leis que regem a vida econômica internacional e das instituições e pessoas que as aplicam nos países desenvolvidos. É até freqüente que aqueles dirigentes se tenham formado nos países desenvolvidos, ou sob a influência das doutrinas econômicas neles professadas. Em qualquer hipótese, a experiência corrente é que tais dirigentes, já atuando como políticos, tenham quotidianamente encontrado em exercício a contradição

corrente que governa as ações dos líderes políticos e econômicos dos Governos de países desenvolvidos que ou propugnam soluções que, se aplicadas, redundariam em maior autonomia dos países em desenvolvimento e, como tal, contrariariam a continuidade ou a construção de clientelismos econômicos e políticos, ou advogam relações que, com novas roupagens, significariam a perpetuação do colonialismo.

Os exemplos são abundantes e sua discussão hoje faz parte do dia-a-dia do homem comum.

O espírito de confrontação surgiu da exasperação com essas contradições, de um certo cansaço com o embaçamento conceitual dos países desenvolvidos e, também, da aparente falta de alternativas.

Temos assistido a um relativo esfriamento de ânimos e a esperança parece surgir de que se tenha criado um clima mais propício ao entendimento. Por essa razão, sempre atentos às oportunidades para maximizar os frutos da negociação, o Brasil apresentou durante a VII Assembléia Especial das Nações Unidas, convocada especialmente para "considerar novos conceitos e opções com o objetivo de efetivamente promover a solução dos problemas econômicos mundiais, em particular aqueles dos países em desenvolvimento, e assistir na evolução de um sistema de relaçõe econômicas mundiais baseado na igualdade e nos interesses comuns de todos os países", uma proposta de negociação de um Acordo Geral de Comércio Norte-Sul.

Temos ampla consciência de quanto a nossa proposta é insuficiente para atender às necessidades dos países em desenvolvimento e de quanto ela é ambiciosa para aplacar os temores protecionistas dos desenvolvidos.

Não propomos refazer a ordem econômica internacional, disciplinar os mecanismos financeiros, orientar os fluxos de investimentos, harmonizar programas de impacto global, pensar, enfim, na humanidade como um todo e na construção de um futuro viável e se possível próspero como uma tarefa solidária da humanidade. Para tal idealismo ainda não estão maduros os povos. Tomamos um aspecto apenas do vasto panorama de ineqüidades econômicas para tentar resolver, o do comércio internacional e, dentro dele, alguns problemas muito concretos que soem ser os que maior desequilíbrio provocam nas relações de intercâmbio: acesso e preços para certas categorias de produtos e em certas condições. Acesso, por parte dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos, para seus produtos de exportação: produtos primários e manufaturados, em proporções crescentes e compatíveis com as necessidades de desenvolvimento. Acesso, ainda, por parte dos países em desenvolvimento, em condições adequadas, aos bens de equipamento e à tecnologia necessária ao desenvolvimento. Por parte dos países desenvolvidos, tratar-se-ia, igualmente, de garantir-lhes, em condições negociadas de reciprocidade, acesso a matérias-primas essenciais, e preços justos para esses produtos.

A proposta brasileira está baseada na constatação de que existem interesses nos dois sentidos e, no presente, melhores condições de negociação, porquanto as vantagens que se podem oferecer as duas partes se não são equivalentes são compatíveis. A esse respeito, não se pode perder de vista que a equivalência de concessões seria inequitativa, devido ao fato de que as partes se apresentam para a negociação em condições de total desequilíbrio.

A proposta brasileira foi propositadamente oferecida de forma a que seu aproveitamento pudesse ser conduzido da maneira mais flexível possível. Não se liga ela à idéia de criação de novo mecanismo institucional nem interfere com a execução dos presentes. A rigor, uma vez que se chegasse ao Acordo Geral, os mecanismos atuais poderiam ser chamados a aplicar as novas regras, o que pode ser feito com um mínimo de adaptações.

7. *Perspectivas e conclusões.*

É cedo ainda para se avaliar que sorte terá a proposta brasileira. Em suas primeiras reações, os países em desenvolvimento nela encontram elementos que atendem a interesses fundamentais seus. Quanto aos países desenvolvidos, é possível detectar atitudes de interesse acompanhadas de reservada inquietação a respeito do alcance da idéia.

De alguma forma, seu progresso estará ligado à evolução da economia global nos próximos doze meses. As economias do centro não estariam dispostas a fazer o que considerariam "concessões" às economias de periferia enquanto não se sentissem plenamente assentadas no trem da recuperação. Assim, o alívio da pressão confrontativa obtido em parte com arranjos discriminatórios, em parte com oferecimentos de medidas seletivas, que só podem beneficiar aos países mais marginalizados, pode vir a servir aos países desenvolvidos para ganhar alento para suas manobras protelatórias quanto a medidas de caráter mais profundo no sentido de reordenamento econômico internacional. Se isto ocorrer, estaremos, apenas, gestando uma nova onda de confrontações acrimoniosas, possivelmente mais articulada do que a anterior.

Por sua situação especial no mundo de hoje, o Brasil sofre limitações muito peculiares na sua capacidade de atuação internacional. Embora tenhamos problemas típicos de países em desenvolvimento, as dimensões de nossa economia nos distinguem de tal forma que, quer entre países em desenvolvimento quer entre países desenvolvidos, somos tidos por muitos como um caso à parte, mais corretamente colocados se do lado dos desenvolvidos. Nosso progresso nos dá a fama de havermos sido, talvez, o primeiro país a vencer a insuperável barreira que separa as classes de países, sem nos dar os proveitos de pertencer ao novo clube. Na verdade, por mais que nos possamos sentir lisonjeados com essa promoção, o fato

é que comungamos com os países em desenvolvimento na maior parte de nossos problemas e que são raros, raríssimos mesmos, aqueles aspectos de nosso desenvolvimento econômico e social que nos põem a par com o já alcançado e, sobretudo, com as possibilidades de transformação latentes nos países já plenamente desenvolvidos.

Não nos devemos submeter aos cantos de sereia que nos anunciam o nirvana econômico hoje como não era lícito deixar-se dominar pelas cassandras de outrora.

O que importa é não perder de vista, por um lado, os objetivos permanentes do Estado e, por outro, a fria realidade que constitui os quadros políticos externo e interno que condicionam a nossa atuação.

Meus Senhores,

Terei sido pouco detalhista nesta exposição. Ao contrário das outras ocasiões em que tenho falado ao público, não inventariei ou exemplifiquei os trabalhos do Governo na condução de política externa do Brasil. Mas o caráter desse painel de assuntos internacionais me animou a ser, desta vez, mais generalista. Afinal, o quadro geral que esbocei é tão real quanto é real o quadro particular que enfeixa as opções nas relações entre o Brasil e qualquer país determinado. As opções globais são tão concretas quanto as particulares e, como estas, têm que estar fundadas em apresentações corretas do real.

Muitos oradores me seguirão e estou certo de que inúmeros veios desse vasto real serão explorados. Não deixaremos de estar atentos a todas as sugestões que no decorrer dessas análises venham a surgir.

Quero, ao terminar, louvar a iniciativa da Comissão de Relações Exteriores, e desejar a esse painel o êxito que, estou certo, não lhe faltará.

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

RIVISTA TRIMESTRALE
EDITA A CURA DELL'ISTITUTO DI SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAIVA

ABBONAMENTI PER IL 1971 (4 numeri)
SUBSCRIPTIONS FOR 1971 (4 issues)

Itália .... L. 6.000
Estero .... L. 8.000
Studenti Italia L.4.000
Studenti estero .... L. 7.000
Sostenitore .... L. 10.000

Un numero separato L. 2.300 — Estero L. 3.000
Abbonamento ridotto per i Magistrati L. 4.800

O BRASIL PRECISA GERAR TECNOLOGIA

Ministro Severo Gomes

O Ministro Severo Gomes, da Indústria e do Comércio, demonstrou a necessidade de o país gerar sua própria tecnologia, após a absorção de tecnologia importada, em palestra proferida no "Painel de Assuntos Internacionais", promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Informou, então, que o custo de tecnologia, explícita e embutida nos produtos industrializados que importamos, atingiu, no exercício de 1974, mais de um bilhão de dólares. Deste total, 250 milhões de dólares corresponderam a tecnologia explícita.

Conforme esclareceu o Ministro Severo Gomes, o esforço tecnológico perde o sentido alienante quando as Nações encontram o seu próprio caminho. Deixou claro que a tecnologia não é coisa neutra, mas elemento integrado no processo de estruturação econômica da sociedade.

Ao iniciar sua palestra, o Ministro citou este trecho do discurso de Henry A. Kissinger:

> "O sistema econômico internacional foi construído sobre os seguintes elementos centrais: liberdade de comércio, liberdade de movimento para capitais e tecnologia, disponibilidade imediata de suprimento de matérias-primas e instituições e normas de cooperação internacional. A mobilidade global, de capitais, gerência, tecnologia e matérias-primas, facilitaram o crescimento industrial, o comércio mundial, a especialização e a eficiente divisão do trabalho."

Lembrou, então, o Ministro, que a liberalização da economia e a divisão internacional do trabalho acentuaram-se no Século XIX, sustentadas pelas Nações que se organizaram e consolidaram sua posição depois de acumular riquezas durante o período do Mercantilismo, em que se protegeram e não admitiram essa liberdade. Essas Nações se estruturaram como Estados nacionais, politicamente coesos, buscando o fortalecimento econômico, através de reservas de mercado, acesso a matérias-primas, medidas de proteção contra a entrada de manufaturados e saída

de matérias-primas para concorrentes e controle do transporte marítimo. Essa mesma coesão nacional inspirou mais tarde o Bismarquismo alemão e a transformação do Japão em potência industrial.

Observou o Ministro Severo Gomes que a liberalização e internacionalização da economia consolidaram até nossos dias uma injusta divisão do trabalho, ainda agora defendida intransigentemente pelo Secretário de Estado dos EUA e pelos países industrializados.

Após essas observações, declarou o Ministro Severo Gomes:

"Poder-se-ia afirmar que as regiões pobres determinaram seus próprios destinos, ao não se engajarem à modernização econômica que a revolução industrial propiciou. Mas seria o desconhecimento da própria história e a negação do quadro de relacionamento político e econômico que prevalecia entre as nações, tal tentativa de racionalizar-se no abstrato. A história nos indica, isto sim, que a ausência de um estado nacional, dentro de um quadro colonial, furtou a muitas nações — ou simples aglomerados humanos em muitas regiões, sem as verdadeiras características de nação — a oportunidade de participar como agente ativo de um mundo em transformação. E os condicionamentos que o século XIX introduziu ou fortaleceu no relacionamento entre as nações consolidaram um modelo de divisão internacional do trabalho que se eternizaria, embora mutações quanto à forma se tenham processado no dinamismo econômico do século XX, sem, contudo, afetar o conteúdo intrínseco da dependência.

A internacionalização das economias ocorreu com sacrifício da capacidade de decisões autônomas de todas as nações, é verdade, mas a um preço diferente para as regiões que não podiam dar suporte econômico à independência política.

Duas longas e sangrentas guerras, e uma crise econômica que se alastrou por todos os continentes, marcaram quase meio século de vicissitudes para os povos. Mudanças políticas viriam a ocorrer remarcando fronteiras físicas e ideológicas. Muitos povos viriam a se libertar das amarras de um jugo colonial que deixou marcas profundas, que ainda hoje amarguram dois terços da humanidade. No campo econômico viu-se o nascimento de instrumentos de cooperação que trouxeram esperanças de uma total redefinição na forma e conteúdo do interrelacionamento entre as nações. A antiga Liga das Nações renascia na fortalecida Organização das Nações Unidas.

Hoje, passado um quarto de século já se torna possível a avaliação dos custos e benefícios permitidos dentro do novo contexto de relacionamento entre as nações. E se concluirá que ambos se distribuiram de forma desigual entre os povos. Surpreendentemente a visão retrospectiva fornece claros indícios de que as transformações dentro de um novo quadro de interdependência política, e de maior internacionalização econômica, pouco de mudança efetivamente introduziram. De fato, assumiram

as nações líderes o poder de decisão do qual não chegaram a abrir mão, mantendo as mesmas regras básicas de comércio que fizeram surgir um mundo desigual, e orientando os organismos de financiamento para uma ação que perpetuaria e ampliaria o poder hegemônico das regiões industrializadas.

Mas, como nunca chegou a deixar de existir, renovam-se sempre as esperanças de que transformações profundas possam vir a ser alcançadas *no quadro de interdependência que se amplia no mundo atual, com o reconhecimento* final de que a convivência entre as nações exige mais que a solidariedade política, a própria solidariedade econômica. Almeja-se, ainda *que apenas como permissibilidade, que os desiguais não mais sejam tra*tados como iguais, ou que as nações não desenvolvidas não sejam discriminadas por práticas que a história condena, e que os princípios de justiça *e eqüidade entre as nações repelem como indignos de um convívio har*mônico.

Tal como a esperança, porém, também as frustrações renovam-se a cada momento. E os recentes episódios à margem e na Conferência da Organização das Nações Unidas, e nas reuniões do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, foram, até agora, decepcionantes. A negação de parte dos Estados Unidos e outros países industrializados em concordar na implementação de instrumentos que assegurem estabilidade nas receitas dos países exportadores de primários, e, mais que isso, o não reconhecimento da justiça da postulação, jogam por terra a possibilidade de que os países em desenvolvimento alcancem efetiva independência econômica.

Renova-se, portanto, a prática de políticas hegemônicas que condenam o mundo em desenvolvimento a princípios de subordinação econômica que limitam e inibem a independência política. Em troca acenam os países industrializados com a abertura de canais adicionais de financiamento internacional, que tendem a ampliar os esquemas de uma interdependência abstrata — abstrata porque não contém nem mesmo as regras básicas da reciprocidade. Se a oferta de novos créditos escapa à real capacidade de países exauridos temporariamente pelos problemas de comércio, ou pela expansão de inversões econômicas na área periférica, partem os países industrializados para novos esquemas simplistas de criação de liquidez internacional, em auto-proveito, como a revalorização do ouro, com o que reforçam sua capacidade de pagamento internacional em aproximadamente 120 bilhões de dólares, dobrando de uma só vez o volume das próprias reservas.

Como podem os países em desenvolvimento, e dentre eles o Brasil, que enfrentam as conseqüências da política de ajustamento das economias industrializadas, absorvendo os efeitos negativos de uma relação de trocas em acelerada depreciação, ajustar-se num mundo de pseudo liberalismo comercial? É esse o desafio com que se defronta a nossa geração, com o agravante de que o quadro presente apenas renova uma forma de relacio-

namento internacional que visa perpetuar um obsoleto modelo de divisão internacional do trabalho.

Relembrando os fundamentos básicos encontrados na etapa de formação e consolidação econômica das nações que se viabilizaram no bojo da revolução industrial, concluir-se-ia que a criação de uma consciência nacional, a aglutinação em favor do fortalecimento do poder nacional, são pontos vitais para a afirmação externa da nação."

Participação Nacional

Reafirmou o Ministro Severo Gomes que tecnologia não deve ser considerada como coisa neutra. Falou, então, da importância da planificação do processo de desenvolvimento, observando-se o interesse nacional, para que a tecnologia, surgida desse processo e a ele integrada sirva de instrumento para a evolução econômica e social da Nação. Afirmou que a tecnologia funciona dentro do processo produtivo também como uma armação, uma equação que organiza a participação dos fatores e influi na sua remuneração. "Daí a importância da participação nacional na formulação tecnológica, diante das opções técnicas disponíveis", observou o Ministro, prosseguindo, assim, sua palestra:

"O exportador de tecnologia em sua quase totalidade localizado em um país desenvolvido é um importante produtor de bens, para quem o custo da tecnologia já foi amortizado através da venda de produtos ou serviços resultantes dessa tecnologia, em geral protegido pelo monopólio legal das patentes; dispõe de todas as informações relativas à tecnologia e aos resultados dela decorrentes, inclusive situação de mercado a nível mundial; usualmente controla poderosos instrumentos financeiros e possui grande experiência no comércio internacional da técnica; dispõe do intransigente apoio financeiro e político dos governos dos seus países de origem.

O importador de tecnologia de um país em desenvolvimento é representado, em geral, por uma empresa de dimensões modestas que teria que fazer frente a um custo marginal muito elevado para desenvolver sua própria tecnologia; carece de informações em profundidade das alternativas tecnológicas bem como do seu grau de atualização, não dispõe de capacidade financeira significativa, especialmente em moeda estrangeira; se vê obrigado a importar "pacotes" tecnológicos cujo conteúdo dificilmente virá a conhecer; é condicionado a aceitar imposições adicionais para usufruir do uso dos "pacotes"; tem que concorrer, às vezes, com subsidiárias de empresas de grande poder tecnológico; corre o permanente risco de ser alijado do mercado se o seu fornecedor de tecnologia decide se instalar no país, etc.

Existem pois elementos monopolísticos no comércio da técnica, em proveito do vendedor, que reduzem o comprador a uma baixa capacidade de negociação.

Estes fatos, vastamente conhecidos, vêm induzindo a um consenso nos foros internacionais (Comitê Consultivo das Nações Unidas para Aplicação da Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento, Resolução 2626 da XVI Assembléia Geral, UNCTAD, "diálogo" dos EUA com a América Latina, etc.), que não cabe ao comércio tecnológico a categoria de transações comerciais espontâneas, sob pena de dificultar as aspirações nacionais de uma estrutura industrial consolidada. A definição dos objetivos de uma política de importação de tecnologia deve ser orientada por critérios macro-econômicos que não podem ser confundidos ou reduzidos aos interesses ditados somente pelo mercado.

A partir da II Grande Guerra e com o advento da tecnologia do silício, o mercado mundial da "lasca" de quartzo tem tido um permanente e constante crescimento. Em contrapartida, durante trinta anos o preço da "lasca" decresceu, sistematicamente, passando de cinco dólares o quilo, em 1943, para 50 centavos de dólar, em julho de 1974. Neste ano, o preço dos produtos finais que utilizam esta matéria-prima oscilaram entre 500 e 2 mil dólares o quilo. Tais produtos eram totalmente importados, num total avaliado em 100 milhões de dólares. O Brasil tem sido praticamente o único produtor dessa matéria-prima no mundo ocidental.

Esse exemplo é extremamente rico, pois mostra aspectos dos problemas que estamos tratando. Em primeiro lugar, a inexistência de relação entre demanda e preços, no livre mercado; e em segundo lugar, o preço da tecnologia embutida nos produtos finais. O Governo brasileiro, em julho de 1974, adotou uma nova política para a exportação da "lasca" de quartzo, o que resultou, ainda no segundo semestre daquele ano, em um salto do preço, de 50 centavos para quatro dólares o quilo. Esta política foi consentânea com medidas no campo da industrialização, que resultaram, já em setembro do corrente ano, em três projetos aprovados pelo CDI, com maioria de capital nacional, estando três outros em estudo, representando grande economia de divisas.

Os custos para o país e para as empresas nacionais da importação de tecnologia não se restringem, entretanto, àqueles resultante do pagamento da tecnologia explícita ou à embutida nos equipamentos ou componentes importados, eles são muito mais extensos. Deter-me-ei em cinco aspectos desta matéria complexa.

O primeiro refere-se a custos condicionantes comuns aos contratos de importação de tecnologia que muito têm preocupado o governo e têm sido objeto de amplo debate nos foros internacionais. Me refiro às chamadas Cláusulas-contratuais restritivas à produção e ao comércio que costumam vir vinculadas à importação tecnológica. Estas cláusulas vão desde a proibição à exportação até a concessão pelo comprador ao vendedor do controle acionário. O subgrupo de trabalho que estudava a matéria em Caracas, em setembro de 1974, no âmbito do novo diálogo proposto à

América Latina pelo Secretário de Estado americano Henry Kissinger, conseguiu detectar vinte e uma cláusulas restritivas, das quais a delegação americana concordou em que dezoito dentre elas eram nocivas aos interesses das empresas e dos países receptores. Desde 1973 que o governo brasileiro vem tomando iniciativa de propor, no âmbito da UNCTAD e outros organismos a elaboração de um Código Internacional de Conduta para a Transferência de Tecnologia o que tem tido sempre severa oposição dos países desenvolvidos. A proposta brasileira foi aprovada em maio de 1975 pelo Grupo dos 77 e finalmente os países ricos acederam em estudar o assunto no âmbito da Junta da UNCTAD.

O segundo aspecto a ser considerado na importação tecnológica é aquele relativo às normas e especificações Técnicas definidas pela Tecnologia estrangeira que naturalmente são estabelecidas tendo em vista os fatores de produção e os interesses do país ou empresa de origem. O ministro Shigeaki Ueki, no encerramento da Semana de Tecnologia Industrial — Indústria de Bens de Capital, no dia 2 último em São Paulo, se referiu a este aspecto relatando que os equipamentos que ele tem visto em empresas vinculadas ao seu Ministério poderiam se constituir numa verdadeira Feira Internacional dada à carência absoluta de uma padronização nacional. As normas e especificações vêm sendo usadas pelos países desenvolvidos para estabelecer barreiras ao comércio internacional já superando em importância as tradicionais barreiras tarifárias. Atualmente discutiu-se no âmbito do GATT um "Código Internacional de Conduta para Impedir Barreiras Técnicas ao Comércio" ou "Código GATT de Normalização". O referido Código visa estabelecer regras de natureza técnica e ética a serem obedecidas pelas nações aderentes, na elaboração e aplicação de sua normalização e regulamentos técnicos. A existência de um sistema internacional de normas técnicas para produtos e serviços impostos pelos países ricos podem se constituir, para o Brasil, em graves empecilhos ao seu comércio e principalmente às suas exportações, tendo em vista suas características próprias de fatores de produção.

O Brasil dispõe de reservas de metal nióbio, avaliadas em mais de 75 por cento das reservas mundiais. Este metal é um perfeito sucedâneo de outro metal, o vanádio, que importamos, dadas as especificações contidas em tecnologia importada e não adaptada às condições brasileiras. O campo é muito vasto, restrinjo-me, nesta oportunidade, apenas a este exemplo.

O terceiro aspecto, da maior importância, a ser considerado, é o da problemática tecnológica industrial, na adequação do insumo ao processo, nos incidentes de operação, no controle de qualidade dos produtos, em suma, todo o aspecto da produção e da sua permanente atualização constitui-se em dinâmica de permanente capacitação. Com o hábito da indústria brasileira de depender do exterior, quer seja na compra da tecnologia

do processo ou do produto, quer seja na permanente assistência técnica, *sem um esforço próprio de adaptação, absorção e criação, perde o setor* produtivo nacional as oportunidades oferecidas pela própria dinâmica industrial, sendo a demanda a grande alavanca que permite o surgimento e o desenvolvimento de uma oferta qualificada. Concluímos que enquanto a demanda tecnológica nacional, no campo industrial, estiver dirigida para o exterior, dificilmente se criará condições para o desenvolvimento tecnológico da empresa nacional e da tecnologia brasileira.

O quarto aspecto a considerar refere-se aos efeitos de uma sistemática procura no exterior da tecnologia de produção na distribuição de renda e no aumento e consolidação de uma classe média brasileira. Consideremos dois exemplos elucidativos, o das indústrias de processo (químico, farmacêutico, de papel, etc.) e o de bens de capital. Segundo o Anuário estatístico de 1974, as indústrias de processo faturaram, no Brasil, em 1972, Cr$ 69.355 milhões. Tomando-se 5 por cento deste total como dedicado a atividades tecnológicas — índice conservador para esse tipo de indústria — teríamos Cr$ 3.468 milhões correspondentes a essas atividades. Tomando-se os custos globais por indivíduo dedicados ao desenvolvimento tecnológico, segundo análise do "Hand book of Industrial Research and Management", adaptada às condições brasileiras, concluiríamos que esse setor industrial representaria emprego para aproximadamente 9.000 técnicos.

Debates que se travaram na Semana de Tecnologia Industrial — *Indústria de Bens de Capital concluíram que as importações em bens de* capital realizadas pelo país, em 1974, implicariam em 150 mil novos empregos dos quais entre 12 a 20 mil seriam para engenheiros e projetistas. Naturalmente estes empregos nobres não seriam criados, no Brasil, se estes bens de capital passassem a ser produzidos no país com tecnologia externa.

Finalmente, consideremos o quinto aspecto de maior relevância, nesta análise.

Em geral, o vendedor de tecnologia é, também, um produtor de bens e serviços resultantes de sua própria tecnologia. Seus mercados, em muitos casos, envolvem os países em desenvolvimento. Estudos realizados nos países desenvolvidos mostram que a venda da tecnologia se realiza quando o mercado dos produtos dela resultantes está em declínio, já tendo surgido novas tecnologias que vão substituí-las. Assim, o comprador, além de estar comprando uma tecnologia em obsolecência, tem prazo relativamente curto para aplicá-la. O esforço de absorção dessa tecnologia se não for acompanhado de um célere trabalho de atualização e criação termina oferecendo resultados efetivos reduzidos.

As conseqüências desse quadro decorrente de uma estrutura industrial dependente do exterior poderão ser a médio e longo prazos extre-

mamentes danosas para a economia nacional, em particular para o setor industrial, que desejamos dinâmico e competitivo.

Entendemos, no entanto, a extrema complexidade da superação desses problemas, que estão a exigir uma permanente e competente presença do Brasil nos foros internacionais, em defesa dos interesses da produção e do comércio nacionais, bem como um intenso e bem estruturado esforço interno de parte do Governo e das empresas, públicas e privadas. Cabe advertir que a obtenção de relativa autonomia tecnológica implica, pelas suas conotações, uma opção política de envergadura histórica. A promoção de pesquisas e a seletividade de tecnologias importadas são apenas alguns dos elementos dessa decisão maior.

É importante destacar nesta oportunidade o esforço prospectivo do Brasil nos foros internacionais em defesa dos interesses relacionados com a problemática tecnológica nacional. Dois organismos pelo menos surgiram de propostas iniciais do Brasil além do já referido esforço para a criação de um Código Internacional de Conduta para Transferência de Tecnologia. Refiro-me ao Comitê de Transferência de Tecnologia da UNCTAD e à UNIDO. A primeira iniciada em 1961 no âmbito da Assembléia Geral das Nações Unidas e que prolongou-se na 1.ª, 2.ª e 3.ª UNCTAD sempre com grande oposição dos países desenvolvidos, resultando finalmente vitoriosa a tese brasileira em 1973. Por proposta brasileira foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas a Criação de um Comitê especial para apoiar o desenvolvimento industrial dos países em desenvolvimento, que resultou, finalmente, na criação da UNIDO, em 1966, organismo que não adquiriu ainda as dimensões que se fazem necessárias, devido, principalmente, ao desinteresse dos países industrializados."

O Ministro Severo Gomes concluiu, assim, sua palestra:

"Importa, hoje, uma tomada de consciência da natureza do nosso relacionamento internacional, do nível indesejável de dependência, em que ainda nos encontramos, e da natureza política de toda a ação que procura romper a atual estrutura econômica internacional".

O QUADRO MILITAR CONTEMPORÂNEO

General-de-Exército Fritz Azevedo Manso.

Introdução

Atendendo ao convite de Vossas Excelências, aqui estou, Senhor Presidente e Senhores Deputados da Comissão de Relações Exteriores, por determinação do Ministro do Exército, e, na qualidade de Chefe do Estado-Maior do Exército, para falar sobre o "Quadro Militar Contemporâneo", no "Painel de Assuntos Internacionais" promovido por esta Comissão.

Compreendendo as finalidades do painel, seu caráter público e as naturais limitações de tempo, procurarei apresentar uma visão geral, simples e sintética do poder militar atual e suas perspectivas de emprego.

Sem perder de vista que os meus ilustres antecessores já abordaram aspectos econômicos, tecnológicos e políticos da nova ordem mundial, assim como a posição do Brasil diante do mundo em mutação, o policentrismo e os novos sistemas de alianças, procurarei oferecer uma exposição adequada e seus condicionamentos, despretensiosa e sóbria, mas, tanto quanto me for possível, objetiva e clara, esquemática até, um esforço de análise e de síntese, nas linhas gerais deste sumário:

1 Considerações básicas.
2. Estratégias de segurança coletiva.
3. Estratégias nacionais.
4. Aspectos do poder militar brasileiro.
5. Aspectos comparativos do quadro militar contemporâneo.
6. Conclusões.

CONSIDERAÇÕES BASICAS

Generalidades

Começarei por dois truísmos fundamentais e aparentemente contraditórios, que certamente inspiraram este painel: a crescente interdependência entre as nações e o crescente nacionalismo.

Do ponto de vista de minha profissão, essas tendências pluralista e singular geram necessidades de segurança coletiva e de segurança nacional.

Poderemos explicitar os dois truísmos sob a ótica militar, com duas afirmações que, parecendo se contradizerem, em verdade se explicam e se completam.

Na primeira, procuro valer-me da palavra do saudoso Presidente Castelo Branco: "Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros dominantes do poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa". E completo com esta verdade indiscutível: nenhuma nação aceita entregar a defesa de sua soberania a outra nação.

Síntese da evolução militar depois da 2.ª Grande Guerra

Dois fatos essenciais caracterizam a evolução militar depois da 2.ª Guerra Mundial: o nuclear e o ideológico.

Esses dois fatos haveriam de marcar o comportamento das duas maiores potências vencedoras. A União Soviética emergeria do Dia da Vitória suficientemente poderoso para expandir sua ideologia. Enquanto os Estados Unidos foram os únicos a possuir a arma nuclear, depositaram nela uma ilimitada confiança e, perdido o monopólio, acharam que tudo se resumia em possuir mais bombas atômicas que o rival.

À estratégia do aniquilamento, de que Hiroshima e Nagasaki haviam sido o coroamento, seguiu-se a estratégia da dissuassão que, em verdade, abriu caminho ao imobilismo estratégico e à surpresa da Guerra da Coréia, a que se seguiram tantos conflitos limitados.

O poder nuclear, provocando extraordinária reorganização dos meios e processos de combate, gerou o equilíbrio do terror que, eliminando ou adiando a grande guerra, trouxe todos os tipos de guerras menores: a guerra limitada, a guerra localizada, e, acima de tudo, a guerra permanente, a mini-guerra, a guerrilha.

Era sábia a ironia de Rudyard Kipling: "A arma não vale pelo seu tamanho, mas pela possibilidade de ser usada". Enquanto o infinitamente grande da energia nuclear impunha a perplexidade, a paralisia e a defensiva, o infinitamente pequeno da guerrilha assegurava a iniciativa em todas as partes a quem quisesse assumi-la, porque abdicar do emprego da força é transigir em circunstâncias que podem ser evitadas apenas pela violência, e dar o controle da situação a quem estiver disposto a empregá-la.

O crescimento do clube atômico, o fim da bipolaridade das duas superpotências, tendendo para aquilo que se convencionou chamar de pentagrama: o apogeu e a decadência da "retaliação maciça" e da "resposta flexível"; a política de "détente" e o surto de um novo isolacionismo ame-

ricano; o uso do poder militar como parte de um processo de barganha política; a revolução tecnológica que vai tornando a guerra, cada vez mais, uma luta de cérebros, contribuindo também para que o comércio de armas altamente sofisticadas e flexíveis seja um dos itens principais da pauta de exportações de vários países; e, como fundo de cena permanente, a violência levada a domicílio, pelo terrorismo e pela guerrilha — são os passos mais recentes da evolução do quadro militar mundial nestes trinta anos de depois da segunda guerra mundial.

Conceituação, tipos e formas de guerra

Feito este rápido retrospecto da evolução do quadro militar a partir de 1945, cumpre-nos fazer uma reflexão sobre as características da guerra contemporânea.

Longe estamos daquela guerra tradicional, caracterizada por ser declarada, por ser externa e entre estados, por ser reconhecida por organismos internacionais, e por utilizar, em princípio, a plena capacidade das forças militares.

Há, diante do problema, duas posições: para os comunistas, o mundo está em guerra, a despeito da coexistência pacífica; para os democratas, o mundo passa por sucessivas crises, enfrentadas por meio diplomáticos, por ações preventivas, por medidas conjuntas de segurança e, até mesmo, por episódicas aplicações do poder militar, à quase totalidade dos democratas repugna aceitar a tese de alguns, de que já está em curso uma terceira grande guerra mundial, toda especial e particularmente lucrativa para os que admitem a teoria da guerra global e permanente.

A concepção comunista de guerra, de acordo com Lênine, e inspirada em Clausewitz, difere fundamentalmente da ocidental, porque, para Lênine, "a paz é a continuação da guerra por outros meios", "a guerra deve ser tratada como um todo", e "a paz e a guerra são apenas dois aspectos de uma mesma luta permanente e necessária".

Confirmando essa concepção de guerra permanente e universal, subversiva e psicológica, aqui estão algumas afirmações de teóricos comunistas da coexistência pacífica. Disse Kruschev, em janeiro de 1961: "A política de coexistência pacífica, em relação ao seu conteúdo social, é uma forma de intensa luta ideológica do proletariado contra as forças agressivas do imperialismo".

Em conferência realizada na ESG, em 1961, o General Castelo Branco esboçou uma classificação dos tipos e formas de guerra, dizendo, preliminarmente, que "o tipo de guerra assenta dominantemente na política, no espaço geográfico envolvido e no vulto dos meios empregados", enquan-

to "as formas de guerra são caracterizadas, sobretudo pela natureza dos meios empregados e, decorrentemente, pela forma que as operações tomam".

Segundo o grande estadista e chefe militar, teríamos os seguintes tipos de guerra:

Tipos de guerra quanto ao vulto dos elementos empregados:

— guerra total,
— guerra limitada.

Tipos de guerra quanto ao condicionamento político:

— guerra declarada (clássica);
— guerra não declarada, revolucionária ou insurrecional.

Tipos de guerra quanto ao condicionamento espacial-geográfico:

— guerra global ou mundial;
— guerra-terrestre, aérea e marítima;
— guerra limitada ou localizada;
— guerra aeroespacial.

Formas de guerra quanto às características das armas empregadas:

— guerra nuclear,
— guerra não nuclear ou convencional.

Formas de guerra quanto ao emprego da armas nucleares, no quadro estratégico ou tático:

— guerra total ou geral;
— guerra limitada.

Formas de guerra quanto ao emprego de armas especiais:

— guerra química;
— guerra biológica;
— guerra radiológica;
— guerra psicológica;
— guerras econômicas.

Esquematizando as idéias, poderemos ter, então, este quadro dos principais tipos e formas de guerra contemporânea:

GUERRA CONTEMPORÂNEA

Tipo	Forma	Objetivo Fundamental	Arma decisiva
Total ou Limitada	Nuclear ou Convencional	Conquista do Território	Força Militar
	Revolucionária	Conquista das mentes	Agressão Psicológica

Os pensadores soviéticos admitem três tipos de guerras:

— guerras de "libertação nacional";
— guerras limitadas;
— guerras ilimitadas ou generalizadas.

As primeiras são sempre consideradas justas e merecedoras de apoio material ou, no mínimo, de sólidos apoios moral, político e psicológico, constituindo aquilo que se convencionou chamar de "estratégia de ação indireta", na qual, sem correr grandes riscos e sem sofrer maiores ônus, eles conseguem inflingir imenso desgaste aos seus reais oponentes.

ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA COLETIVA

Generalidades

Reunidos em torno de potências dominantes e por um imperativo de defesa associativa, os países de todas as partes do mundo, principalmente no último quarto de século, estabeleceram uma série de alianças e tratados, dentre os quais se destacam:

— o Tratado do Atlântico Norte (OTAN);
— o Pacto de Varsóvia (PV);
— o Tratado do Centro (CENTO);
— o Tratado do Sudeste Asiático (SEATO):

A estes, devem juntar-se, ainda que apresentem características um tanto diversas e nem sempre bem definidas:

— a Liga Árabe;
— a Organização para a Libertação da Palestina;
— a Organização da Unidade Africana (OUA);
— os Pactos regionais franceses;
— o ANZUS e o ANZUK;
— a Organização dos Estados Americanos (OEA-TIAR).

O *Tratado do Atlântico Norte (OTAN)*

A OTAN surgiu do tratado assinado, em Washington, em 4 de abril de 1949, como uma resposta ao expansionismo do comunismo soviético, que violara a Carta das Nações Unidas, dominando 500.000 km² de território e 24 milhões de pessoas, e transformando algumas nações em satélites sob sua influência, em um total de 1 milhão de km² e 88 milhões de habitantes.

A Organização é integrada por 14 nações: Bélgica, Dinamarca, EUA, França, Inglaterra, Islândia, Itália, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, República Federal da Alemanha e Turquia. A França abandonou as organizações militares do Tratado em 1966 e a Grécia afastou-se após a invasão da Ilha de Chipre pelos turcos.

É uma aliança militar de caráter defensivo com uma zona de ação englobando os territórios dos países membros, o Oceano Atlântico e seus mares adjacentes: o Mar do Norte, o Báltico e o Mediterrâneo.

Agindo no âmbito de uma estratégia global, que inúmeras estratégias servem, sua estrutura de base foi orientada para uma atitude geral de guerra total, de caráter defensivo, a qual foi sendo progressivamente concretizada:

— na criação e no desenvolvimento de uma estratégia de dissuação assente em moldes clássicos e nucleares;

— na previsão de ações maciças, em caso de agressão, contra as tropas e as retaguardas imediatas e longínqüas do agressor;

— na previsão de uma retirada, em caso de insucesso para bases periféricas, para daí partir, logo que reorganizadas as forças, para uma reconquista.

Aferrada a esses princípios, a Aliança construiu, durante muitos anos, a força que a fez respeitada, mas não evoluiu geograficamente, não conseguiu contornar as crises internas — no que se refere ao acesso às armas nucleares e à política do seu emprego, e não se adaptou à evolução da situação internacional e aos riscos globais que há muito se haviam alargado às terras da África, da Ásia, das Américas e dos oceanos que as banham.

Os grandes problemas que a OTAN hoje enfrenta são o entendimento com os países do Leste europeu, o acordo de segurança e cooperação generalizadas, a redução mútua e equilibrada de forças e a limitação das armas estratégicas.

O Pacto de Varsóvia

O Pacto de Varsóvia é uma aliança militar multilateral formada pelo "Tratado de Amizade, Assistência Mútua e Cooperação", assinado, em Varsóvia, *em 14 de maio de 1955*, pelos governos da União Soviética, Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental, Hungria, Polônia e Romênia, destinada à defesa dos territórios europeus dos estados membros. A Albânia desligou-se do Pacto em setembro de 1968, possivelmente por influência chinesa.

O Pacto de Varsóvia não foi criado apenas por um imperativo de oposição à OTAN. Havendo se tornado patente, ao governo soviético, após o *afastamento da Iugoslávia*, em seguida à morte de STALIN, que lhe seria difícil manter subordinados os partidos comunistas dos países satélites, adotou três decisões fundamentais:

— conferências periódicas dos chefes nacionais do Partido, como instrumento de domínio político;

— criação do Conselho para o Auxílio Econômico Mútuo (COMECOM), como instrumento de domínio econômico;

— assinatura do Pacto de Varsóvia, como instrumento de domínio militar.

Cumpre notar que, em caso de guerra, todas as forças ficarão subordinadas ao Alto Comando Soviético e que o comando do sistema de defesa aérea que cobre toda a área do Pacto está centralizado em Moscou e é dirigido pelo Comandante em Chefe das Forças da Defesa Aérea Soviética.

Quatro grandes conjuntos de forças compõem as forças terrestres do Pacto de Varsóvia:

— Grupo de Forças do Norte, em Legnica, na Polônia;
— Grupo de Forças do Sul, em Budapeste;
— Grupo de Forças Soviéticas na Alemanha, perto de Berlim;
— Grupo Central de Forças, em Milovice, ao Norte de Praga.

As forças táticas aéreas soviéticas encontram-se estacionadas na Polônia, na Alemanha Oriental, na Hungria e na Tchecoslováquia. A União Soviética instalou lançadores de foguetes de pequeno alcance, terra-terra (SSM), na Europa Oriental, deixando os de maior alcance em seu território.

O conceito estratégico básico do Pacto é também de natureza defensiva e aplicável a uma zona geográfica limitada, não cobrindo mesmo uma eventual ação sobre os territórios asiáticos.

Sendo o Pacto de Varsóvia completado por tratados de amizade e cooperação assinados pelos países membros, a essência da defesa da Europa Oriental não depende apenas do Pacto mas do conjunto de acordos estabelecidos.

Embora o Pacto comece a sentir os efeitos dos pruridos nacionalistas dos países membros — por vezes estranhos à homogeneidade que fez a sua força, bem como aos seus anseios de progresso econômico e de aproximação com o Ocidente, continua a ter um valor real prático para a União Soviética, que, por meio dele, assegura o domínio incontrastável da Europa Oriental.

Breve confronto militar entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia

Apresentaremos, a seguir, alguns quadros comparativos do poder militar das duas grandes alianças, no que diz respeito a fôrças terrestres, forças navais, forças aéreas e forças estratégicas.

Aspecto	OTAN*	*Pacto*	
	Na Europa Oriental (1)	RDA, Polônia e Tchecoslováquia	URSS
Homens	802.000 (2)	920.000	340.000 (3)
Divisões	28 e 2/3	60	30
Carros de Combate	6.200	15.500	6.800
Prontidão	Prontas	Prontas	Maioria prontas
Efetivo Div.	7 a 17.000 h	8 a 12.000 h	
Modernização	Pequena	Grande	
Reforços	8 Div (4)	4 Div Sov (65.000 h/1.500 CC) 6 Div Hung (95.000 h/1.500 CC)	

Observações: (1) Inclusive as forças francesas na RFA (120.000 h);

(2) 640.000 na RFA;

(3) Só foram incluídos os efetivos dos três distritos militares situados na Rússia ocidental;

(4) Nos EUA.

FORÇAS AÉREAS

Meios	OTAN	PACTO
Av Rec	400	800
Av C Bomb	1.800	1.800
Av Caça	700	4.800
Total Av Táticos	2.000	7.400
Sistema D Ae	+ 1.000	+ 1.200
(mísseis)	(RFA + Benelux)	(RDA, Pol, Tchecosl.)

FORÇAS NAVAIS

Tipo	OTAN	PACTO [1]
Superfície	1.687	2.188 [2]
Submarinos	257	392 [3]
Porta-aviões	15	1

Observações: (1) As forças navais soviéticas na Europa estão divididas em três esquadras: a do Mar do Norte, a do Báltico e a do Mediterrâneo.

(2) A esquadra do Mar do Norte conta com 180 submarinos, a maioria com grande raio de ação, sendo muitos deles equipados com mísseis e dotados de propulsão nuclear. Os submarinos operam em águas européias e no Oceano Atlântico.

(3) No Mar Báltico, o Pacto tem 60 barcos de patrulha ligeira contra 6 da OTAN.

FORÇAS ESTRATÉGICAS

Meios	OTAN	Pacto
TCBM (8.000 a 12.000 km) (1)	1.054	1.575
SLBM (2)	752 (2.200 a 4.600 km)	660 (480 a 2.400 km)
Bomb Long Alcance	400 B-52	140 (antiquados)
Bomb Me	106	640
Força Def Estrat.		
— Lanç ADM (3)	0	64 (em Moscou)
— Lança SAM	261	9.800
— Av Interceptação	532	2.600

Observações: (1) Mísseis balísticos intercontinentais baseados em terra;
(2) Mísseis balístioos lançados do mar;
(3) Mísseis antibalísticos.

À margem destes quadros, convém formular algumas conclusões e observações.

Pode-se admitir, apesar de certo desequilíbrio numérico, uma paridade de forças entre os dois blocos, seja em sua capacidade de ataque seja nas vulnerabilidades de sua defesa.

A paridade nuclear entre os Estados Unidos e a Rússia não significa que seus arsenais sejam idênticos. De um modo geral, porém, os armamentos soviéticos e americanos são equivalentes em termos de qualidade e quantidade. Ambas as potências são capazes de se destruirem uma à outra.

Apesar das conversações e acordos, as duas potências têm feito novos esforços na produção de armamentos. Assinalemos o que vem mudando em um lado e no outro.

A União Soviética aumentou sua liderança no campo dos mísseis balísticos baseados em terra e igualou os EUA no número dos lançados do mar. Já dispõe de 64 mísseis operacionais em torno de Moscou. Suas forças navais operam em todos os oceanos e essa evolução provoca sérias preocupações aos ocidentais. O esforço de sua construção naval é feito nos submarinos equipados com mísseis balísticos nucleares, navios oceânicos de superfície — armados com mísseis superfície-superfície e superfície-ar e na modernização da força aérea naval, inclusive na construção de porta-aviões.

O Pacto de Varsóvia tem aumentado sua superioridade, melhorando e reforçando suas forças convencionais. Além disso, a total supremacia soviética no Pacto assegura maior padronização de armamentos e equipamentos, do processo de mobilização e do sistema de comando e de controle.

Os EUA modernizaram seus mísseis intercontinentais e os lançados do mar, dotando-os com ogivas MIRV, e continuaram a desenvolver o sistema submarino nuclear "Tridente", que substituirá o sistema "Polaris" até o fim da década, com alcance aproximado de 10.000 km, e assim capacitado a atingir alvos em todas as partes do mundo.

Outro ponto a assinalar são as maiores facilidades de mobilização militar, seja do ponto de vista de pessoal, seja do material, na área da mobilização industrial dos regimes políticos monocráticos, do bloco comunista, em relação aos regimes democráticos.

O Tratado do Centro (CENTO)

Tendo em vista a segurança e a defesa mútuas, a CENTO alia o Reino Unido, a Turquia, o Irã e o Paquistão, tendo os Estados Unidos como membro associado.

Não dispõe de comandos militares conjuntos nem de forças atribuídas, mas tão-somente de um quadro permanente de representantes militares de cada país e de comitês militar, econômico e de contra-subversão, sendo o ramo econômico da Aliança atualmente o mais importante.

Cumpre observar que esta Aliança começou, em 1956, como "Pacto de Bagdá", firmado entre a Turquia e o Iraque. Em 1959, o Iraque retirou-se da Aliança, com o que a organização mudou de nome e de sede, agora em Ancara. A CENTO, representa uma aliança militar de proteção, a cuja sombra o Irã, o Paquistão e a Turquia procuram progredir econômica, política e culturalmente.

A Organização do Tratado do Sudeste da Ásia (SEATO)

Tratado de defesa coletiva do Sudeste da Ásia, a SEATO foi criada em 1954 pelos Estados Unidos, Austrália, Grã-Bretanha, França, Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas e Tailândia. Propuseram-se a consultar-se para a defesa conjunta em caso de agressão contra qualquer deles ou contra o Cambodja, o Laos e o Vietnã do Sul, definidos estes três como "Estados de Protocolo", surgidos da Convenção de Paz da 1.ª Guerra da Indochina.

Laos e Cambodja renunciaram a essa proteção, o Paquistão deixou a SEATO após a guerra indo-paquistanesa e, em 1974, a França cessou sua contribuição financeira.

Embora a SEATO não disponha de comando militar conjunto nem de forças atribuídas, adotou uma série de planos militares e tem executado manobras militares regulares, voltando suas atenções, nos últimos anos, para projetos nacionais de anti-subversão.

O desfecho da Guerra do Vietnã e os últimos acontecimentos no Sudeste Asiático parecem indicar o ocaso da SEATO, já se prevendo para os próximos dois anos o fim de suas atividades.

ANZUS

A Austrália, a Nova Zelândia e os Estados Unidos, em 1951, assinaram acordo de duração indefinida, pelo qual se dispuseram a enfrentar, conjuntamente, um ataque armado contra os territórios metropolitanos e insulares ou sobre aeronaves e embarcações, de cada um deles, na área do Pacífico.

ANZUK

A Austrália, Nova Zelândia, a Grã-Bretanha, a Malásia e Singapura assinaram, em novembro de 1971, este acordo, em substituição ao antigo tratado de defesa anglo-malaio, estabelecendo que, na eventualidade de qualquer ataque armado, organizado ou apoiado externamente contra Malásia ou Singapura, os cinco governos se consultarão para decidir as medidas a adotar, em conjunto, ou separadamente.

O Tratado dispõe da Força ANZUK, composta de unidades terrestres e navais dos três primeiros países, estacionados permanentemente em Singapura e de forças aéreas australianas, na Malásia e em seu território. Em 1973, a Austrália retirou a maioria de suas forças terrestres.

ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA COLETIVA CONTRA ISRAEL

Tendo a criação do Estado de Israel, depois da 2.ª Grande Guerra, tornado ainda mais dramático o milenar conflito entre árabes e israelitas, o Oriente Médio tem sido, neste último quarto de século, uma das regiões de maior efervescência militar, cujos momentos mais intensos foram a Guerra dos Seis Dias e a Guerra do Yon Kippur.

Várias organizações têm procurado reunir o mundo árabe em sua luta permanente contra o Estado de Israel: a Liga Árabe, a Federação das Repúblicas Árabes, a Organização de Libertação da Palestina (OLP) e a Liga contra Israel.

Do ponto de vista militar, deve-se assinalar que a OLP dedicou-se especialmente ao terrorismo e à mini-guerra, enquanto a Federação das Repúblicas Árabes, formada pela Líbia, Síria e Egito, encarou os proble-

mas militares de conjunto e designou, a partir de 1973, um general egípcio para o comando de tropas da Federação.

A Guerra dos Seis Dias, em junho de 1967, e a Guerra do Yon Kippur, em outubro de 1973, por si sós motivariam várias conferências, no aprofundamento da análise do quadro militar contemporâneo, pelo vulto dos interesses, dos efetivos e dos equipamentos nelas envolvidos, por sua importância como mercado para os países industriais produtores de material bélico, como campo de provas de doutrina militar, e por suas conseqüências, sobretudo econômicas, na vida de todas as nações.

Assinalemos que, em 1967, os países árabes totalizaram 450.000 homens em armas e que Israel mobilizou 260.000, cerca de 10% de sua população; e que os combates da Guerra do Yon Kippur registraram concentrações de carros de combate de proporções muitas vezes superiores aos da 2.ª Guerra Mundial. Assinale-se a diversidade e a sofisticação dos materiais empregados. Do lado árabe, os carros de combate T-54, T-55 e T-62 soviéticos, artilhados com canhões de 100 e 115 mm e providos de dispositivos de pontaria infra-vermelhos; lá estavam os mais modernos mísseis anti-carro russos, portáteis, de fácil manejo e de alta precisão, bem como a mais sofisticada família soviética de mísseis terra-ar — os famosos SAM-2, 3, 4, 6 e 7, a marcar a Guerra do Yon Kippur como a guerra dos mísseis, torneio eletrônico de alta tecnologia e preço caríssimo, em que as vantagens da surpresa são altamente circunstanciais e duram até que o adversário descubra a necessária medida contra-eletrônica.

Do lado de Israel, cuja doutrina militar é obrigatoriamente ofensiva por um imperativo de sobrevivência e baseada na realização de uma guerra convencional extremamente móvel, estavam os carros de combate AMX franceses, os Centurion britânicos e os Super-Shermann norte-americanos, todos com modificações introduzidas pela Soltam, fábrica de armamentos israelense. Os mísseis anti-carros eram os norte-americanos, Tow, Law, Rockeye e o Maverick, sendo de notar-se que este dispõe de um pequeno computador e de uma televisão.

As Guerras dos Seis Dias e do Yon Kippur são extremamente representativas do quadro militar contemporâneo, no seu caráter de guerras limitadas e convencionais, em que as grandes potências, agindo no âmbito de uma estratégia de ação indireta, experimentaram novos materiais e teorias. Na primeira, coube a primazia aos aviões "Mirage" franceses; na última, o primeiro prêmio coube aos mísseis soviéticos SAM-6.

A Guerra do Yon Kippur é um extraordinário campo de provas para todos os pensadores políticos e militares. Suas experiências continuam sendo analisadas pelos profissionais da guerra, enquanto todos nós constatamos as conseqüências da represália petrolífera e refletimos em que, na ameaça de uma intervenção direta dos soviéticos em ajuda aos egípcios, nunca estivemos tão perto de ver uma guerra limitada transformar-se em guerra total.

Organização da Unidade Africana (OUA)

Constituída em 1963, inclui todos os Estados africanos independentes, com exceção da África do Sul, e visa à cooperação em matéria de defesa e segurança da soberania, integridade territorial e independência dos países membros. Dispõe de uma organização militar já bastante desenvolvida, com comando e estado-maior unificados. As forças necessárias serão postas à disposição da OUA, de acordo com as possibilidades dos países membros.

Pactos regionais franceses na África

São dois os pactos regionais franceses na África: o primeiro com a República Central Africana, a República Popular do Congo e o Chade; o outro com o Daomé, o Alto Volta, a Nigéria e a Costa do Marfim. Além desses países, a França presta assistência militar a Malgache, Camarões, Gabão, Togo, Mauritânia e Senegal.

Segurança Coletiva na América

Dentro do sistema inter-americano não existe, fundamentalmente, um sistema militar.

A Carta da OEA, instrumento básico de nossa comunidade, consagra os princípios da solidariedade continental e da legítima defesa coletiva, contém alguns artigos que admitem implicações de caráter militar, prevê uma Comissão Consultiva de Defesa (CCD), integrada pelas mais altas autoridades militares dos Estados Americanos, para aconselhar, quando convocada, a respeito de problemas de colaboração militar — mas nunca chegou sequer a ser convocada.

O órgão que realmente vem tratando do planejamento militar é a Junta Inter-Americana de Defesa (JID). Nascida sob o signo da temporariedade, em conseqüência da Resolução XXXIX da 3.ª Reunião de Consulta, realizada, em 1942, sob a emoção do ataque japonês a Pearl Harbour, até hoje cumpre essa missão, embora não tenha sido institucionalizada quando da criação da Organização dos Estados Americanos, apenas se dispondo que a JID continuará atuando como órgão de preparação para a defesa coletiva contra a agressão, até que os governos americanos, por maioria de dois terços, resolvam dar por encerrado os seus trabalhos.

Assim, a JID, que funciona em Washington e tem representantes militares de todos os países membros da OEA, vem sendo, há mais de trinta anos, a própria comunidade americana no plano militar, acrescida e reforçada pela ação de outros tantos organismos, igualmente de fato, e não de

direito, como o Colégio Interamericano de Defesa e as várias Conferências Militares, de Chefes de Exércitos, navais, aéreas, de informações e de comunicações.

Procurando caracterizar o real papel da JID poderemos dizer que é um organismo internacional em que podem ter representação todos os países integrantes da OEA, destinado a efetuar o planejamento estratégico militar, de forma a sugerir recomendações aos governos americanos para a preparação da legítima defesa do continente americano contra a agressão, assegurando a cada um deles o direito de decidir sobre essas recomendações.

Cumpre notar, ainda, que o sistema norte-americano não dispõe de um pacto militar, de um comando conjunto e, muito menos, de uma força organizada, à maneira da OTAN, do Pacto de Varsóvia ou do ANZUK. O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado, em 1947, por todos os signatários do Ato de Chapultepec, à exceção de Equador e Nicarágua, depois abandonado por Cuba, não constitui, propriamente, um pacto militar, não está ajustado às atuais ameaças, nem determina qualquer forma de cooperação militar ou sistema de força armada sob comando coletivo, limitando-se a determinar a solução pacífica para as disputas entre os signatários e a estimular medidas para a defesa coletiva em favor de qualquer membro sujeito a ataque externo.

Em julho de 1975, na Costa Rica, foi realizada a Conferência de Plenipotenciários para a Reforma de TIAR, alterando-se a redação de vários artigos, sendo de destacar-se a condenação forma da guerra, a definição do termo "agressão" e a declaração de que, "para a manutenção da paz e da segurança no continente, deve-se garantir também a segurança econômica coletiva para o desenvolvimento dos Estados Membros da OEA, mediante mecanismos adequados que serão estabelecidos num Tratado especial".

É fora de dúvida que, apesar do respeitável trabalho realizado pela JID, a comunidade americana não dispõe de um planejamento real de nossa defesa comum. Não é culpa sua, mas o fato é que faltam as estruturas adequadas para empreendê-lo. A História aponta que o planejamento militar de uma coalizão só se afirma e prospera na necessidade e no perigo.

Auguns acordos especiais

Além dos pactos e tratados militares, convém mencionar alguns acordos especiais com influência no quadro militar contemporâneo. Queremos referir-nos principalmente:

— ao Tratado de Moscou, de 1963, o "PTB" (Partial Test Ban) que proíbe as experiências de armas nucleares na atmosfera, nos espaço exterior e sob as águas (Nem a China, nem a França a ele aderiram);

— ao Tratado do Espaço Exterior, de 1967, que proíbe a colocação de armas nucleares ou de destruição em massa, no espaço cósmico;

— ao Tratado de Não Proliferação (TNP), de 1968, que proíbe transferir ou receber armas nucleares e proíbe os estados não nucleares de fabricá-los (o Brasil não assinou);

— ao Tratado de Desnuclearização dos Fundos Marítimos, de 1971, que proíbe a colocação de armas nucleares ou de destruição em massa no fundo dos oceanos e em seus respectivos subsolos;

— à Convenção sobre Armas Bacteriológicas, de 1972, que proíbe a produção e a estocagem de tais armas;

— ao Tratado da Antártida, de 1959, que proíbe a instalação de bases e fortificações, e a realização de manobras ou experiências militares naquele Continente;

— ao Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina, de 1967, que ainda não está em vigor;

— e à Limitação de Armas Estratégicas (SALT), negociações iniciadas em 1969 e ainda bastante fecundas.

O Tratado SALT, de 1972, congela, por cinco anos, as armas estratégicas ofensivas, prevendo o número de mísseis que cada país poderá ter, bem como o número de submarinos lançadores. Complementa-o, o Tratado de Limitação de Sistemas de mísseis antibalísticos, em que cada país se compromete a manter apenas dois desses sistemas, um para garantir a defesa de sua capital, outro para defender uma base de mísseis intercontinentais.

ESTRATÉGIAS NACIONAIS

Generalidades

Havendo focalizado as alianças, vejamos sucintamente, alguns conceitos estratégicos das cinco potências nucleares e de outros países de importância mundial ou regional.

Estados Unidos

Como posso atestar com minha experiência, em tempo de crise e na mesa das negociações, disse Henry Kissinger, o poder militar da América é o alicerce de nossa força diplomática. Assim, a "détente", base da política externa norte-americana, depende da força para ser factível, para evitar ou resolver as confrontações.

O Poder Militar dos Estados Unidos decorre essencialmente de:

— *Forças Estratégicas* suficientes, capazes não somente de prover a dissuasão básica de ataques nucleares contra os Estados Unidos, mas

também de reforçar a dissuasão de ataques convencionais mais importantes, contra os seus aliados e contra as forças norte-americanas estacionadas no estrangeiro;

— *Forças Convencionais* equilibradas, prontas para a ação, bem equipadas e treinadas, devidamente desdobradas, capazes de dissuadir guerras convencionais e de manter a capacidade de defender os interesses norte-americanos nos casos de falhar a dissuasão.

— *Pesquisa e Desenvolvimento* vigorosos, capazes de manter a efetividade da força e reter a margem necessária de superioridade técnica sobre seus adversários potenciais.

As Forças Estratégicas Defensivas compreendem:

— a Defesa do Ar;
— a Defesa de Mísseis Balísticos.

A Defesa do Ar visa a assegurar a soberania do espaço aéreo norte-americano em tempo de paz, pela vigilância e por meio de forças de interceptação. A vigilância é realizada por meio de radares localizados no Alaska e no Canadá, em vias de serem substituídos ou complementados por sistemas mais aperfeiçoados. A interceptação é feita por aviões e pelos Sistemas Anti-Mísseis (SAM). A frota aérea de interceptação é da ordem de 600 aviões, sendo os F-106 os mais modernos. Os SAM americanos são da ordem de 500. A defesa das maiores cidades americanas, montada nos anos 40 na base de mísseis Nike-Hércules, está sendo desativada e substituída por interceptadores da Força Aérea. Já foi concluída a construção da defesa da área de ICBM, conhecida como Safeguard, que, em North Dakota, defende os mísseis ofensivos Minuteman, mas o Congresso ainda não autorizou a implantação da defesa de Washington, onde se encontra o NCA, que deve comandar e controlar a resposta retaliatória.

Cumpre dizer que os ICBM, os SLBM e os bombardeiros constituem a base das Forças Estratégicas Ofensivas e que as disponibilidades são reguladas pelo acordo provisório entre as duas superpotências.

O atual balanço estratégico ofensivo entre os Estados Unidos e a Rússia é o seguinte:

Meios	EUA	URSS
ICBM	1.054	1.590
SLBM	656	700
Bombardeiros	498	160

Em resumo, é este o balanço estratégico global:

— nenhuma das duas superpotências pode desarmar a outra com um primeiro ataque nuclear, possuindo ambas uma força estratégica de sobrevivência poderosa, capaz de dar resposta durável e eficaz:

— existe uma paridade estratégica relativa entre EUA e URSS, que possibilita dissuasão mútua;

— a vantagem tecnológica dos Estados Unidos está diminuindo em face do agressivo programa soviético de modernização;

— os Estados Unidos têm superioridade na precisão dos mísseis, nos MIRV, no número de bombardeiros e na capacidade de debilitar a defesa aérea soviética com um ataque de mísseis balísticos e MIRV.

As Forças Convencionais compreendem:

— Forças Nucleares de Teatro de Operações;
— Forças Navais;
— Forças Aéreas Táticas;
— Forças Terrestres.

A importância das Forças Convencionais dos Estados Unidos aumentou com a paridade estratégica relativa e com o crescente poder das forças convencionais soviéticas. As restrições políticas, fiscais e de pessoal têm limitado a expansão das Forças Convencionais norte-americanas, impondo a opção por forças menores e mais eficientes.

As Forças Terrestres dos Estados Unidos são constituídas de:

— forças da ativa, do Exército e do Corpo de Fuzileiros (cerca de 1 milhão de homens);

— unidades da reserva organizada, do Exército, do Corpo de Fuzileiros e da Guarda Nacional (cerca de 700.000 homens);

— pessoal relacionado para a reserva (cerca de 1 e meio milhão de homens).

A despeito de sua extraordinária capacidade nuclear, estratégica e de teatro, os Estados Unidos consideram que a dissuasão depende basicamente da possibilidade de manter certas áreas estratégicas. Em vez de dispersar forças em todas as áreas, a concepção estratégica dos Estados Unidos visa a atender a contingências principais, guardando a possibilidade de rápido deslocamento para qualquer teatro. A Europa Central é a área principal, e a Coréia a secundária. Em Okinawa, nas Filipinas e nos Estados Unidos são mantidas forças poderosas, dotadas de mobilidade estratégica, prontas a responder rápida e efetivamente às situações de emergência.

União Soviética

Qualquer estudo da estratégia soviética confunde-se com a aplicação de doutrina comunista. A doutrina comunista é dinâmica, multiforme e aparentemente paradoxal, adaptável às contingências de tempo e de lugar, visceralmente aética, até porque, no ensinamento de Lênine, tudo o que favoreça a tarefa revolucionária é intrinsecamente bom e perfeitamente moral.

São os seguintes os aspectos básicos da estratégia soviética:

— a teoria marxista da internacionalidade da luta de classes;
— o incremento às "guerras de libertação nacional";
— a coexistência pacífica;
— a ameaça da força.

A estratégia global soviética visa realizar os seus objetivos nacionais e a vitória do comunismo em todas as latitudes, no quadro de uma "coexistência pacífica proveitosa", isto é, lançando mão de meios característicos da estratégia indireta, em ações de "dissuasão" e de "persuasão", sem recurso direto e deliberado à força das armas, do mesmo modo que sua estratégia militar, tal como foi definida pelo Marechal Sokolovski, "assenta em um esforço de adaptação do equipamento e efetivos militares para a realização daquelas ações, tendo sempre presentes os axiomas de base da doutrina marxista-leninista".

A União Soviética tem mantido um ritmo constante de desenvolvimento e de modernização de suas forças armadas, segundo a lógica soviética básica de que o poderio militar oferece a maior garantia de Segurança. Seus atuais objetivos parecem ser conseguir uma presença naval consideravelmente maior, superioridade em mísseis balísticos intercontinentais (ICBM) e em mísseis balísticos lançados de submarino (SLBM). Continua modernizando sua defesa aérea, melhorou sua posição militar ao longo da fronteira com a China sem debilitar suas forças na Europa e aumentou consideravelmente seu Exército, que dispõe de 43 Divisões para pronto emprego. Suas forças terrestres têm cerca de dois milhões de homens na ativa e uma reserva de vários milhões, dos quais três milhões serviram recentemente e serão os primeiros a serem mobilizados em caso de emergência.

China

A China, atualmente uma das potências militares mais importantes do mundo, está expandindo, rapidamente sua capacidade convencional e nuclear. Já conseguiu produzir um míssil balístico intermediário (IRBM), capaz de atingir Moscou e continua a desenvolver seu projeto balístico intercontinental (ICBM).

O Exército de Libertação Popular (ELP) está equipado e treinado para a chamada "guerra de libertação", como a Guerra do Vietnã, mas realiza esforços cada vez maiores para equipar-se com armas modernas, produzidas por uma crescente indústria de armas.

A atual política de confrontação com a Rússia exige um seguro poder nuclear de dissuasão, o desenvolvimento de armas convencionais, forças terrestres poderosas colocadas na fronteira e constantes preparativos para a defesa.

Mantendo-se na linha mais ou menos clássica do marxismo-leninismo, alarga sua influência sobre os países subdesenvolvidos da Ásia Meridional, do Oriente Médio e da África do Norte.

A estratégia militar chinesa assenta em duas premissas fundamentais: *guerra do povo*, por mobilização das massas, e *dissuasão nuclear*.

Grã-Bretanha

Apesar de ainda ser uma das potências militares, depois dos EUA e da URSS, pertencendo até ao fechado clube atômico, a Grã-Bretanha, nos anos que se seguiram à segunda grande guerra, viu-se nitidamente enfraquecida, por razões várias, internas e externas.

Situam-se as forças armadas britânicas na estratégia da OTAN e na estratégia de seus próprios interesses, principalmente no Mediterrâneo e no Oriente, com a tradicional prevalência do seu poder naval.

Graças à sua notável capacidade tecnológica e ao extraordinário poder de recuperação de seu povo, o país parece encaminhar-se para reassumir uma posição militar de destaque, notando-se já um grande aumento na produção de material bélico e uma atitude agressiva na competição para a conquista desse rendoso mercado.

França

As direções de esforço político e estratégico que o General De Gaulle imprimiu à vida da França colocaram o país na posição de potência militar influente, em condições muito superiores àquela em que se encontrava ao começar a grande guerra em que, mais do que nunca, sofrera a humilhação da derrota. Foi De Gaule quem estabeleceu as bases para a política militar da França. Ele considerou as lições da História nos últimos cem anos, sobretudo a grande lição de que as alianças não são tudo e que o país pode encontrar-se muitas vezes só, com as responsabilidades totais de seu destino. E considerou, também, uma visão realista do mundo atual e do lugar que a França pode e deve ocupar.

Os principais objetivos da política de segurança da França são:

— defender a integridade de seu território contra todas as ameaças, em particular a nuclear;

— concorrer para a manutenção da paz na Europa, apoiando-se numa liberdade exclusiva de intervenção, nas possíveis crises;

— defender os interesses franceses fora da Europa;

— fazer ouvida a voz da França em todas as circunstâncias, em todos os problemas de ordem internacional e de manutenção da paz.

Para a constituição de um sistema de forças adaptado a esses objetivos, a França procurou:

— obter um potencial nuclear suficiente;

— fazer o país participar, como um todo, do esforço de defesa, em particular por meio do serviço nacional para todos os franceses;

— inserir o esforço de defesa no conjunto da atividade econômica a fim de obter um desenvolvimento equilibrado (observe-se que, atualmente, a venda de equipamento militar — aviões, helicópteros, submarinos, canhões e mísseis — contribui com cerca de 3% do PNB da França).

O sistema de segurança francês compreende:

— força nuclear estratégica;
— força de manobra;
— força de intervenção;
— força de segurança.

A Força Nuclear Estratégica conta com reduzido efetivo do Exército, com três submarinos nucleares e com as esquadrilhas de aviões capazes de transportar os artefatos nucleares. A Força Aérea é também responsável pelos silos de mísseis balísticos.

A Força de Manobra, poder principal do Exército — pois é dotada do míssil nuclear Pluton, de carros de combate modernos e equipamentos altamente sofisticados — tem por base o Primeiro Exército, que mantém um Corpo de Exército — com duas divisões — na Alemanha, mantendo outro Corpo de Exército, a três divisões, junto à fronteira. A Esquadra e a Força Aeronáutica atuam junto a essa Força de Manobra.

A Força de Intervenção é constituída por uma brigada pára-quedista, duas brigadas anfíbias e os correspondentes apoios aéreo e naval, para "levar a vontade francesa a qualquer parte".

A Força de Segurança é composta por elementos das forças territoriais terrestres e forças de defesa aproximada do mar e da defesa aérea.

Os efetivos das forças armadas francesas são da ordem de 600 mil homens.

República Federal da Alemanha

Como conseqüência de sua gradual recuperação e para anular a fraqueza da OTAN no Continente Europeu em face do inimigo de Leste, a Alemanha foi chamada, em 1955, a participar da Aliança, sendo hoje a força armada integrada, a Bundswehr, a mais bem instruída e possivelmente a mais bem equipada força militar da OTAN na Europa, com um efetivo de cerca de 500.000 homens em armas.

As forças armadas alemãs não podem cumprir missões isoladas e de sua iniciativa, são subordinadas à OTAN e devem atuar em conjunto com outras forças aliadas. Fazem parte do poder de dissuasão e servirão à defesa do Ocidente, somente em resposta a uma agressão e por ordem da OTAN.

Não têm condições de realizar operações ofensivas de vulto, embora sejam capazes de realizar contra-ataques táticos.

No quadro da estratégia da resposta flexível, sua missão é defender as fronteiras da RFA e proteger o resto do território federal contra ataques aeroterrestres.

Compreendem: o Exército de Campanha, o Exército Territorial, a Força Aérea e a Força Naval.

A pequena força naval de cerca de 38 mil homens, destinada a proteger o flanco marítimo e contribuir para a defesa dos acessos do Báltico, limita-se a flotilhas de embarcação de pequeno porte. A força aérea, de cerca de 108 mil homens, dispõe de unidades sob comando nacional e de unidades sob comando da OTAN, dispondo estas de mísseis e modernas aeronaves

Eis uma síntese numérica do atual Exército Alemão:

EXÉRCITO

	Ex Camp	Ex Ter	Demais OM	Total
Efetivos	248.000	64.000	28.000	340.000

Exército de Campanha

Unidade	Quantidade	Observações
C EX	3	Incluindo tropas de Ap Cmb e Ap Log
Divisões	12	— 4 Divisões Blindadas — 4 Divisões de Infantaria Blindada — 2 Divisões de Infantaria (Caçadores) — 1 Divisão de Montanha — 1 Divisão de Aeroterrestre — 16 Brigadas Blindadas — 12 Brigadas de Infantaria Blindada
Brigadas	36	— 3 Brigadas de Infantaria (Caçadores) — 2 Brigadas de Montanha — 3 Brigadas Aeroterrestres

Israel

Israel é uma nação permanentemente em armas. O povo — homens e mulheres — inicia o aprendizado militar aos 14 anos, prolongando-se até os 20 anos. O poder militar israelense acha-se voltado para o inimigo real, articulado em comandos combinados permanentes. Seu complexo industrial é altamente desenvolvido e a exportação de armamentos é de grande importância para o auxílio econômico à pesquisa de equipamentos. A estratégia militar israelense à impositivamente ofensiva.

Japão

Não obstante a vertiginosa recuperação econômica que levou o Japão a ser considerado como uma das pontas do pentagrama do poder mundial — EUA, URSS, China, Europa Ocidente e Japão — do ponto de vista militar continua a ser uma potência inferior, com forças territoriais destinadas a fins pacíficos. No entanto, considerando-se o poderio do complexo industrial japonês, e a política norte-americana visando conseguir um equilíbrio político e estratégico no Extremo Oriente, prevê-se para muito breve a produção de mísseis e de armas nucleares táticas.

India

Por seu extraordinário potencial humano, pela crescente capacidade de sua indústria e, principalmente, pelo fato de já haver produzido a sua própria arma nuclear, a Índia começa a ser considerada uma potência militar emergente.

Cuba

A presença de forças militares soviéticas em Cuba transformou o Caribe em área potencialmente explosiva, pela presença constante de unidades navais, principalmente submarinos portadores de mísseis.

Contando com a assessoria direta de técnicos soviéticos, sabe-se que Cuba é hoje um dos países mais bem equipados das Américas.

O principal papel militar de Cuba tem sido o de servir de plataforma de lançamento das chamadas "guerras de libertação" na América Latina e da guerra psicológica até mesmo nos Estados Unidos.

Definidos os rumos comunizantes do movimento cubano, dispôs-se Fidel Castro a "exportar a revolução", escolhendo a "via armada", ponto comum com a teoria maoista.

A partir de 1962, Cuba passou a ficar cada vez mais dependente da URSS e com isso perdeu, progressivamente, a sua autonomia, mas a distância sempre lhe garantiu certa margem de iniciativa.

Na primeira Conferência Tricontinental, realizada em 1966, em Havana, o comunismo cubano definiu suas ambiciosas linhas de subversão armada, com uma expressão que transcedia a América para atingir também a Ásia e a África, englobando, desse modo, os três continentes.

O insucesso de "Che" Guevara na Bolívia, em 1967, exigiu a correção de rumos da ação revolucionária cubana, que passou a orientar-se pela guerrilha urbana, de que foi teórico o comunista brasileiro Carlos Marighela, de influência castrista.

Muito teríamos a expor no referente ao Movimento Comunista Internacional, cuja ação sobre a América Latina não vem apenas de Cuba, mas de diversos polos de irradiação, como, por exemplo, a Junta de Coordenação Revolucionária, criada por decisão do X Congresso da IV Internacional, realizado, em Paris, em fevereiro de 1974, e à qual estão integradas, entre outras organizações, o ERP argentino, o MNL/Tupamaros, o MIR chileno e as nossas conhecidas ALN e VAR-Palmares.

Acaba de realizar-se, em Havana, de 9 a 13 de junho, uma conferência dos partidos comunistas latino-americanos, em que se configurou uma clara condenação à política exterior chinesa e que Cuba voltou a constituir-se na central continental para a disseminação da palavra de ordem do PCUS

Argentina

Cumpre-nos dizer, também, algumas poucas palavras sobre as forças armadas argentinas, que possuem uma certa paridade de poderio em relação às nossas.

A Argentina vem reestruturando suas forças armadas e desenvolvendo uma próspera indústria de material bélico. Possui um exército leve, dotado de grande mobilidade, uma força naval ativa e vigilante, e uma força aérea flexível. Suas prioridades são, nesta ordem, para a guerra *revolucionária*, a *guerra continental* e a *guerra extracontinental*.

Cumpre notar, ainda, o extraordinário esforço que a Argentina vem realizando no campo da energia nuclear, com uma programação muito bem feita e que vem sendo cumprida apesar das instabilidades internas.

ASPECTOS DO QUADRO MILITAR BRASILEIRO

É evidente que a consideração das forças armadas brasileiras ou apenas do nosso Exército, motivaria todo um painel.

Limitar-me-ei a considerar somente o Exército e a, praticamente, citar alguns trechos da Conferência do Ministro do Exército, feita na ESG, neste ano.

"A Revolução de Março de 1964 vem representando para todos os setores da vida nacional, intensa transformação de mentalidade, de processos e de estruturas".

"Também o Exército vem sofrendo a grande transformação. Habituados de longa data, a adaptar as organizações militares de outros países às condições brasileiras, sem poder, no entanto, acompanhar a rápida evolução da tecnologia militar, o Exército Brasileiro compreendeu, afinal, que cumpriria melhor as suas finalidades ao adotar soluções próprias — exeqüíveis, coerentes e graduais — para a satisfação de suas necessidades e ao iniciar o processo de criação de sua própria tecnologia".

"A nova dimensão do Brasil, geradora de outros antagonismos e incompreensões, claramente caracterizada pelo infundado temor a um inadmissível imperialismo brasileiro, e, agora mesmo, pela celeuma internacional provocada pela negociação de acordos na área da energia nuclear, motivou e estimulou a vocação profissional dos quadros do Exército, que vêm perseguindo o objetivo de manter forças organizadas, instruídas e equipadas para pronto emprego, preparar reservas e planejar a mobilização, coerente com as peculiaridades dos possíveis ambientes operacionais, as limitações dos nossos recursos e as peculiaridades de nossa gente".

"Repito que tem sido intensa a atividade do Exército, no campo da Segurança interna, como resposta ao desafio imposto pela Guerra Revolucionária."

"Reafirmo que a Nação muito deve à sua Força Terrestre na manutenção intransigente da ordem e da tranqüilidade pública. Não têm preço as sabotagens que foram evitadas, as paralizações não consumadas de setores vitais de nossa economia, os atentados e seqüestros impedidos, a baderna que não foi feita, o caos que não foi plantado — tudo porque o Exército cumpriu e cumpre, duramente, o seu dever."

"O Exército Brasileiro não está dimensionado coerentemente com as proporções nacionais, consideradas em sua extensão territorial, em seu contingente humano, e em sua posição no mundo."

Na tentativa de oferecer uma supersíntese, e já agora, não mais citando o Ministro Sylvio Frota, direi que nossa Força Terrestre compreende *182.000 homens, dispostos por 17 Brigadas, de vários tipos* — de Infantaria Blindada, de Infantaria de Selva, de Cavalaria Mecanizada e de Cavalaria Blindada — além de 5 Grupamentos, Exército em franco processo de reequipamento e de modernização, ao lado da Marinha e da Aeronáutica, também profundamente empenhadas em sua renovação, aptos a proporcionar aquele mínimo de segurança compatível com o máximo de desenvolvimento. Poder-se-ia dizer que são três as estratégias militares brasileiras:

— na ordem interna, a estratégia da presença;

— na ordem externa, a estratégia das alianças (ou das coalizões) e a estratégia de ação independente.

A estratégia da presença é aquela que impulsiona as forças armadas a estarem presentes, em qualquer parte do território nacional, para prevenir ou repelir ameaças à nossa segurança interna. Exige uma articulação de forças flexíveis e móveis, que permita a oportuna concentração de meios.

A estratégia das alianças impõe as tarefas de acompanhamento das doutrinas militares dos principais focos de poder do mundo ocidental, a instrução dos quadros, bem como a existência de efetivos mínimos, capacitados a, em curto prazo, a nos representarem nas coalizões a que nos leve a defesa de nossos interesses, no espaço considerado de nossa projeção.

A estratégia de ação independente impõe:

— guardar e manter a inviolabilidade da fronteira e da orla marítima;

— estar em condições de, antecipar-nos, no tempo e no espaço, contra o provável invasor, quando isso for caracterizado pelo amparo legal da legítima defesa, e, em qualquer caso, defender aquelas fronteiras, repelindo o inimigo e assegurando a nossa integridade territorial.

ASPECTOS COMPARATIVOS DO QUADRO MILITAR CONTEMPORÂNEO

À guisa de síntese, apresentaremos dois aspectos comparativos do Quadro Militar Contemporâneo, com base em publicação do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, de Londres: um balanço comparativo entre EUA, URSS e China, e uma visão global das despesas militares de alguns países:

BALANÇO COMPARATIVO ENTRE EUA, URSS e CHINA
DADOS GERAIS

ASPECTOS	EUA	URSS	CHINA
População	220 milhões	250 milhões	800 a 900 milhões
Serviço Militar	Voluntário (min 3 anos)	Ex: 2 anos F Ae: 2 anos Mar: 2 a 3 a.	Ex: 2 4 anos F. Ae: 3 a 5 anos Mar: 4 a 6 anos
Efetivos: Ex	800.000	2.500.000	2.500.000
Efetivos: Mar	750.000	500.000	250.000
Efetivos: Aer	650.000	500.000	250.000
Efetivos: Total	2.200.000	3.500.000	3.000.000
EXÉRCITO			
Div. Blindadas	5 + 6 (1)	50 (2)	7
Div. Infantaria	9 + 20 (1)	110 (Mec) (2)	119
Div. Aero-terrest.	1 + 2 (1)	7 (2)	6
Div. Aero-transportada	1	—	—
Div. Cavalaria	—	—	4
Total	16 + 28 = 44	167	136
MARINHA			
Navios de Superfície	177	221	122
Submarinos nucleares	61	30	1
Submarinos diesel	12	170	50
Porta-aviões	15	1	—
Força aero-naval	500	715	600 (em terra)
FORÇA AÉREA			
Aviões de combate	5.000	5.350	3.800

OBS.: (1) De mobilização em curto prazo.
(2) As Divisões russas têm menores efetivos que as americanas.

VISÃO GLOBAL DAS DESPESAS MILITARES

Países	Efetivos em armas	Despesas		
		Valor (milhões US$)	Per capita (US$)	% do PNB
EUA	2.200.000	85.800	377	6.2
URSS	3.500.000	33.056 (?)	134	5.4
Pacto de Varsóvia				
Bulgária	152.000	345	37	2.5
Tchecoslováquia	200.000	1.384	92	3.8
R D A	145.000	2.171	119	5.3
Hungria	103.000	457	41	2.5
Polônia	303.000	2.073	57	3.7
Rumânia	171.000	572	25	1.7
O T A N				
Bélgica	89.700	1.079	101	2.0
Grã-Bretanha	345.300	8.721	155	4.9
Canadá	83.000	2.429	106	1.8
Dinamarca	37.100	551	113	1.9
França	500.000	7.013	162	3.1
R F A	500.000	10.764	182	2.9
Itália	420.000	3.673	73	2.9
Holanda	113.000	2.303	156	3.3
Turquia	453.000	995	21	3.7
Outros europeus				
Grécia	161.200	602	62	3.4
Suécia	86.100	1.641	211	3.1
Oriente Médio				
Egito	323.000	3.117	77	32.8
Irã	238.000	3.225	67	9.3
Israel	145.500	3.688	1.310	47.8

Países	Efetivos em armas	Valor (milhões US$)	Per capita (US$)	% do PNB
Ásia e Austrália				
Austrália	68.851	1.907	144	3.3
China	3.000.000	?	?	?
Índia	956.000	2.443	4	3.1
Indonésia	270.000	452	4	3.2
Japão	233.000	3.853	32	0.8
América Latina				
Argentina	135.000	1.286	39	1.3
Brasil	208.000	1.207	13	2.1
México	82.000	423	6	0.7
Cuba	?	?	?	?

CONCLUSÕES

A situação estratégico-militar mundial continua se caracterizando pela existência de dois polos de poder militar nucleados, respectivamente, em torno dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Soviética, e consubstanciados em duas grandes alianças político-militares, a saber:

— a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); e

— o Pacto de Varsóvia.

Outros centros de poder militar, de maior ou menor expressão, influem também, de forma mais ou menos importante, no equilíbrio estratégico mundial, principalmente pelo seu peso específico nas respectivas regiões geográficas, e alguns deles por já integrarem o clube atômico. Entre estes situa-se, principalmente, a República Popular da China (RPC). É preciso considerar também a RFA e o Japão, países de extraordinário poderio industrial, hoje tolhidos do ponto de vista militar, e as potência emergentes, como a Índia e o Irã, a Argentina e o Brasil.

Tanto a OTAN como o Pacto de Varsóvia dispõem dos mais modernos meios de guerra, incluindo os mais poderosos explosivos nucleares e

respectivos meios de lançamento terrestres, navais ou aéreos. Atingiram, nesse particular, pode-se dizer, uma situação de equilíbrio de poder.

A RPC, cujo poder militar também é de grande importância estratégica, passou a constituir, de certa forma, o elemento capaz de desfazer o equilíbrio estratégico mundial. A convergência de seus interesses políticos-ideológicos com os países do Pacto de Varsóvia é todavia parcialmente neutralizada pelos seus antagonismos com a União Soviética, especialmente os originários de problemas de fronteira. Dessa situação têm se aproveitado os EUA, cuja reaproximação com a RPC constitui, nos anos recentes, um dos fatos mais importantes com influência direta na situação estratégico-militar mundial.

O equilíbrio de poder militar entre os países democráticos e os países comunistas, cuja capacidade de dissuasão recíproca envolve a ameaça de uma hecatombe nuclear, com riscos reais praticamente inaceitáveis por qualquer dos oponentes, deu origem às guerras limitadas e às guerras revolucionárias como forma de confrontação militar.

Entre as guerras limitadas cuja importância é de molde a influir no equilíbrio estratégico mundial, situa-se o conflito árabe-israelense, ainda não solucionando, e que já se prolonga por mais de vinte anos.

As guerras revolucionárias têm sido a forma mais generalizadamente utilizada pelos países comunistas.

O aumento do poder naval soviético, que vem ocorrendo de forma expressiva no últimos anos, é também um dos instrumentos cuja influência no equilíbrio estratégico-militar mundial não pode ser menosprezada.

O *insucesso da intervenção militar dos* EUA *no* Vietnã, *bem como* outras condicionantes da política internacional contemporânea, especialmente a crise de energia e seus reflexos na economia mundial, têm influído na mudança de atitude externa daquele País, cuja estratégia parece-nos agora mais próximo da defensiva.

Uma das conseqüências da adoção de tal estratégia tem sido um certo enfraquecimento das alianças militares ocidentais, especialmente da OTAN.

As conversações soviético-norte americanas para a limitação dos armamentos estratégicos, conhecidas pela sigla "SALT" constituem um dos capítulos da "política de detente" que poderá ter uma grande influência na futura conjuntura político-militar mundial, principalmente se vierem a ter êxito, ainda que parcial, as tentativas que vêm sendo feitas, no âmbito da ONU, visando à limitação geral dos armamentos.

Nesse imenso quadro militar contemporâneo, situam-se as forças armadas brasileiras como instrumentos efetivos de afirmação da soberania e do poder nacional, a serviço do bem-estar do povo, de todos os homens e de cada homem.

Dispondo do extraordinário material humano — que é o soldado brasileiro — realiza um gigantesco esforço de modernização, em bases realmente brasileiras, de suas estruturas, de seu equipamento, de sua doutrina.

Trata-se de nacionalizar, ao máximo, os instrumentos de nossa segurança, de que a IMBEL, cuja lei de criação o Congresso acaba de aprovar, é a esperança maior.

Trata-se de formular um corpo de princípios, suficientemente flexível, que, levando em conta as limitações dos nossos recursos e as peculiaridades dos nossos panoramas geográficos e humanos, permita que nos organizemos e nos equipemos, nas medidas da dimensão real do Brasil, em condições de vencer quaisquer ameaças e desafios, seja no quadro da estratégia das alianças, seja no quadro da estratégia de ação independente.

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Professor Celso Lafer

— I —

PONTOS DE PARTIDA PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:

(I) *O sistema internacional*

Regras de funcionamento, permanência e mudança — Assuntos aqui examinados debaixo da rubrica de *ordem mundial*, e que também incluem, na sua problemática, ordens regionais, isto é, subsistemas regionais, que às vezes apresentam descontinuidades em relação ao sistema internacional como um todo e, por isso, têm peculiaridades próprias de funcionamento — Por exemplo: o subsistema da América Latina, o da Europa Oriental, o do Oriente Médio, o da Ásia, etc.

(II) *A política externa de um Estado*

Isto é, o comportamento externo de um ator internacional — suas peculiaridades — Por exemplo: as linhas de conduta dos EUA, da URSS, da França, etc., e do Brasil.

(III) *Integração entre políticas internas e externas*

"Linkage politics" — Perspectiva cuja importância se viu realçada pela presença de protagonistas não-governamentais nas relações internacionais, que agem dentro de mais de um sistema político nacional, com uma perspectiva que pode ultrapassar os horizontes do Estado, e que agregam uma dimensão transnacional, às relações inter-estatais. Por exemplo: mas não unicamente as empresas multinacionais (pangermanismo, paneslavismo, P.C., etc.).

(IV) *Integração supranacional*

Fenômeno recente, em parte realçado pelo sucesso do MCE que estimulou outras tentativas regionais, no caso da América Latina a ALALC e o Pacto Andino. A integração pode ser definida como a evolução no tempo de um sistema coletivo de tomada de decisões entre os Estados. O processo decisório coletivo pode implicar delegação de competências, como é o caso do MCE, ou ser apenas um mecanismo de negociação intergovernamental; o que ele significa é a substituição de meios, processos e instituições nacionais por mecanismos, processos e instituições coletivas. Moeda e comércio, por exemplo, no segundo após-guerra, com o FMI e o GATT, deixaram de ser assuntos regulamentados exclusivamente pelo Direito Interno e passaram a requerer e a exigir mecanismos coletivos de cooperação internacional.

(V) *Pensamento estratégico*

Se ocupa em verificar como, por exemplo, a existência de armas nucleares modifica a reflexão sobre o uso da força nas relações internacionais, que se vê mais utilizada como um mecanismo de *deterrência* do que como um instrumento de *intervenção militar.*

(VI) *Pesquisa sobre a paz*

Análise dos mecanismos através dos quais se reduz o conflito e se aumenta a cooperação, reduzindo-se as áreas de atrito.

Na exposição sobre a *Evolução da Política Exterior Brasileira,* pretendo valer-me dos "insights" de todas estas perspectivas, construindo porém a análise a partir de um exame, em primeiro lugar, das características atuais do sistema internacional para, a seguir, verificar dentro das condições de permissibilidade por ele oferecidas, alguns dos caminhos trilhados pela política exterior do Brasil.

— II —

No correr da *década de 60* houve uma clara tendência do sistema internacional de converter a *guerra-fria* em *coexistência pacífica,* assegurando-se em escala mundial a paz através da deterrência nuclear e de sistemas regionais de segurança. A ordem pública da coexistência, fruto de uma comunidade de interesses dos EUA e da URSS e das demais potências industriais resultou do interesse que tinham numa divisão interna-

cional do trabalho baseada na função que desempenhavam no processo de criação e de transferência de recursos e tecnologia, como fatores dominantes da transferência internacional de recursos. Nesta ordem pública da coexistência, o conflito e a competição operam no quadro de uma ampla confrontação industrial e tecnológica que, nos seus desdobramentos, manteve a divisão do mundo em dois segmentos; um desenvolvido e outro subdesenvolvido, e neste sentido contribuiu para a consolidação oligárquica do poder na vida internacional, configurando o que foi denominado de um congelamento do poder mundial. Nos desdobramentos desta ordem, a *segurança* deixou de ser definida, pelos Estados, muito limitadamente, como ausência de possibilidade de uma ameaça à *sobrevivência,* e passou a englobar outros valores, como:

(I) *bem-estar* econômico e social;

(II) *independência,* isto é, uma certa autonomia política e social, e

(III) *prestígio,* isto é, *status* de um país, o que redundou, no seu conjunto, numa diminuição da bipolaridade rígida, mantida apenas para efeitos estratégicos, e numa redobrada importância do *policentrismo,* sobretudo na área econômica, que passou a ser o eixo básico das relações internacionais.

A evolução desta ordem pública da coexistência levou a uma *internacionalização e a uma interdependência da economia mundial* tanto de mercados para produtos, na medida em que o comércio internacional se expandiu mais rapidamente do que as economias nacionais, quanto de mercados monetários, na medida em que as transferências financeiras, além das fronteiras de um Estado, se tornaram um assunto de rotina para instituições financeiras.

Neste processo de internacionalização desempenharam um papel importante as empresas multinacionais, cujos investimentos diretos aumentaram de maneira suficientemente significativa para assinalar uma mudança qualitativa nas relações internacionais. Uma das conseqüências desta internacionalização e da interdependência, numa era de confrontação industrial e tecnológica, foi o fato de os países terem dificuldades de se isolar das movimentações da economia internacional, fazendo com que as medidas adotadas por um país mesmo pequeno, seja no campo das exportações, seja no dos investimentos, seja em matéria cambial, afetam os demais. Esta dificuldade de insulação, válida, sobretudo para as economias de mercado — pois as economias socialistas têm um maior grau de autarquia — reforçou as necessidades de integração e dos mecanismos de cooperação econômica, — onde, através de negociações, poder-se-ia chegar a decisões coletivas.

Na vigência desta ordem ocorreu, durante a década de 60, uma erosão da primazia americana e uma primeira redistribuição de poder, fruto do

policentrismo, que resultou da importância crescente do Japão e da Comunidade Européia no processo de criação e transferência internacional de recursos. Na década de 70, o controle da oferta de petróleo pelos seus grandes países produtores provocou uma segunda redistribuição de poder no sistema internacional, que favoreceu alguns países subdesenvolvidos em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados. O impacto conjunto destes dois processos de redistribuição do poder no sistema internacional, que favoreceu alguns países subdesenvolvidos em após-guerra, fruto da primazia americana, e tornou mais complexo o processo político internacional na medida em que trouxe, de um lado, o crescimento e a melhor distribuição entre os países do "poder de negação", isto é, da capacidade de um Estado vetar a conduta de outros Estados incompatível com seus valores e interesses, e de outro, a correspondente diminuição, no sistema internacional, do "poder positivo" das grandes potências, ou seja, da capacidade que têm de impor e obter um comportamento compatível com seus valores e interesses. A conseqüência final desta situação é o distanciamento entre *ordem* e *poder,* e a necessidade de consenso para qualquer processo coletivo de tomada de decisões. Esta disjunção entre ordem e poder está colocando também em xeque o congelamento do poder mundial, entreabrindo novos riscos e novas possibilidades, para potências emergentes no sistema internacional, entre os quais se inclui o Brasil.

Este suscinto e evidentemente muito esquemático e simplificado apanhado das regras de funcionamento, permanência e mudança do sistema internacional serve de parâmetro para as considerações que se seguem sobre a evolução da política exterior do Brasil.

— III —

A primeira ordem de ponderações que gostaria de submeter à apreciação dos Srs., neste painel, é no sentido de apontar que — dadas as características da confrontação industrial e tecnológica, a natureza da transferência internacional de recursos e a presença, nesta transferência, de protagonistas não-governamentais, como é o caso das empresas multinacionais — a política exterior do Estado não se canaliza e não se elabora apenas através do órgão tradicional na matéria, que é o Ministério das Relações Exteriores, por melhores que sejam as qualificações de seu corpo administrativo, como é o caso do Itamaraty. Para um país como o Brasil, que vem utilizando a contribuição de recursos externos para o desenvolvimento e o funcionamento do seu sistema econômico, são atos de política externa — todos os atos, inclusive os internos — que definem uma

modalidade e uma concepção de inserção no sistema internacional. Neste sentido, conduzem a política externa todos os órgãos que cuidam:

a) do regime pelo qual ingressam no país a poupança e a tecnologia estrangeira — por exemplo: o Banco Central e o INPI;
b) e aqueles aos quais está subordinado o regime geral e específico de importações e exportações — por exemplo: CDI, CACEX, IBC e etc.

Alguns indicadores mostram a relevância destas observações. A poupança externa pode, evidentemente, ser utilizada para o funcionamento de um sistema econômico com maior ou menor intensidade, dependendo de decisões políticas internas e da conjuntura internacional. Entre 1947 e 1955, *a poupança externa não foi muito utilizada no* Brasil. O *ingresso líquido* máximo (investimento estrangeiro + empréstimos e financiamentos — amortizações) ocorreu em 1953 e foi da ordem de US$ 59 milhões, que representava, naquela ocasião, 3,8 por cento das exportações, que foram nessa ocasião de US$ 1.540 milhões. De 1956 até 1962, os ingressos foram positivos numa média anual de US$ 186 milhões. De 1963 até 1967 os ingressos diminuíram, flutuando em torno de uma média anual de US$ 35 milhões. A partir de 1968, os ingressos foram crescentes, atingindo em *1974*, quase *US$ 6.000* milhões, tendo a média anual, de *1968* até 1974, sido de aproximadamente US$ 2.462 milhões. Em outras palavras, estes números confirmam para o Brasil a observação feita na primeira parte desta exposição sobre as tendências da internacionalização da economia mundial, quer em termos de mercados financeiros, quer em termos de investimentos diretos, onde desempenham um papel importante as empresas multinacionais.

Se se examinar as exportações brasileiras, verifica-se que, de 1950 a 1964, elas oscilaram entre US$ 1.200 milhões e US$ 1.800 milhões, jamais tendo chegado à casa dos dois bilhões de dólares. De 1950 até 1964 a percentagem do café sobre as exportações totais oscilou entre 66% e 53%, o crescimento anual das exportações de 1950 a 1964, calculado em Cr$ de 1949, foi da ordem de 0,36% a.a. Este mesmo crescimento anual, de 1964 a 1974, calculado em Cr$ de 1949, foi da ordem de 18,74%. Se se tomar 1965 como índice 100, quando o valor em dólares para exportações *foi de US$ 1.596 milhões, verifica-se que o índice em 1974 é de* 499. Este crescimento foi fruto da diversificação da pauta de exportações, pois a percentagem de café nas exportações totais baixou de 42% no período de 1965 a 1969, para 22% no período de 1970 a 1974. De 1968 a 1973, quando o crescimento da economia foi da ordem de 10% ao ano, a relação entre as exportações e o PIB aumentou de 5% em 1968 para 10% em 1973. Em outras palavras, estes números também confirmam, para o Brasil, a observação feita, na primeira parte desta exposição, sobre

a importância crescente do comércio internacional e dos novos mercados para produtos para as economias nacionais e para o processo de transferência internacional de recursos.

A segunda ordem de ponderações que gostaria de submeter à apreciação dos Srs., deriva dos números e dos indicadores que acabo de apontar. Se a transferência internacional de recursos constitui o eixo básico das relações internacionais, genericamente considerado, conforme procurei mostrar na primeira parte desta exposição; se esta transferência internacional tem tido uma importância crescente para o Brasil, conforme tentei sugerir com os indicadores acima referidos, então a *evolução da política exterior* do Brasil pode ser examinada a partir da análise da permanência ou da mudança do papel dos órgãos que, no sistema político brasileiro, controlam o ingresso, o acesso e a criação dos recursos que constituem fatores importantes na confrontação industrial e tecnológica.

De 1964 a 1967, durante o Governo Castello Branco, houve uma preocupação no sentido tanto de aumentar e diversificar as exportações quanto no de propiciar o ingresso da poupança externa para estimular o funcionamento da economia brasileira. Os arquitetos do modelo econômico foram basicamente os ministros do Planejamento e o da Fazenda, respectivamente Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, que ao definirem uma modalidade de inserção no sistema internacional de recursos definiram linhas básicas de política exterior do Brasil. Os resultados desta definição amadureceram, conforme os indicadores apontados, durante os governos Costa e Silva e Médici, e exigiram um esquema de administração desta orientação. Este basicamente se consolidou no *Conselho Monetário Nacional,* onde tiveram assento os principais responsáveis pela formulação e pela aplicação da política econômica brasileira. Através do *orçamento monetário* — numa previsão do balanço consolidado das autoridades monetárias, que é uma estimativa do cálculo do impacto monetário da implementação de cada política setorial — o CMN julgava a consistência do política econômica da perspectiva — fundamental para uma estratégia de financiamento, tal como definida em 1964 da expansão monetária. Entre as contas do orçamento monetário, sobre as quais deliberava o CMN, — sob a liderança do Ministro Delfim Neto, está a de *reservas líquidas estrangeiras.* Sobre elas agia o CMN através dos seguintes instrumentos de controle: regulamentação da taxa de câmbio, taxas de retenção no ingresso de moeda estrangeira, fiscalização através do registro no Banco Central das condições de ingresso do capital estrangeiro, estipulação dos prazos mínimos de amortização, remessas de "royalties" e de assistência técnica. Outra conta importante é a do *café,* que determinava aspectos internos com o impacto monetário dos gastos do Governo no setor e aspectos externos visando as receitas cambiais e a redução da substituição dos cafés brasileiros no mercado internacional. Em síntese, e para não alongar a discussão, diria que neste período o CMN, porque teve poder

global na condução da política econômica, determinou as modalidades de inserção do Brasil no sistema de transferência internacional de recursos e, com isto, definiu linhas básicas de política exterior.

O modelo econômico elaborado a partir de 1964, e que atribuía uma grande importância à economia internacional, na dinâmica do seu funcionamento, teve que ser ajustado pelo Governo Geisel em função da crise energética que veio a afetar o balanço de pagamentos. Assim sendo, e em função destas adaptações e também por um ato de vontade do Governo, que reduziu os poderes e a importância do CMN, deixou de existir um *locus* do mesmo tipo, responsável pela condução global da política econômica, o que tornou mais fluidos, na máquina do Estado, os pontos de absorção de incertezas do sistema econômico. A conseqüência foi a fragmentação da possibilidade de acompanhamento de políticas substantivas, tanto em virtude da concentração vertical do poder decisório na Presidência da República (por exemplo: o CDE), quanto da nova importância de outros órgãos que não o Ministério da Fazenda para a execução da política econômica, tendo em vista as adaptações do modelo econômico.

A conclusão a que quero chegar é que, hoje em dia, são vários os órgãos que conduzem a política exterior do Brasil em termos da sua modalidade de inserção no sistema de transferência internacional de recursos. A política de substituição de importações deu um novo papel ao CDI e ao INPI, *portanto ao Ministério da Indústria e Comércio*. A CACEX se viu reforçada tanto pelo papel que desempenha no regime geral de exportações — inclusive os comitês, por exemplo de soja — quanto no regime geral de importações. Quem vier a definir a administração dos contratos de risco terá novas atribuições, na área da política exterior. O *Banco Central* teve a sua importância realçada em função do balanço de pagamentos.

Resumindo, e para não alongar a discussão, a tese que submeto à opinião dos Srs., como fundamento na exposição evidentemente muito incompleta e sucinta, é no sentido de que a evolução da política exterior do país pode ser analisada através do exame da permanência ou mudança do *papel dos órgãos do Estado que administram as modalidades de inserção* do Brasil no sistema de tranferência internacional de recursos, eixo da confrontação industrial e tecnológica e base dos esquemas de conflito e cooperação que norteiam a política internacional de nossos dias.

LO SPETTATORE INTERNAZIONALE

A quarterly review of international politics published in English by the Instituto Affari Internazionali (IAI) of Rome. Each issue contains articles by Italian foreign authors and a regular survey of Italy's position in international politics and commerce.

Editor-in-chief: Cesare Merlini

Editorial Office: Istituto Affari Internazionali

Viale Mazzini 88, 00195 (Rome)

Subscription Rates for 1975:

Italy	Lit. 5.000
Europe	Lit. 6.000 or $ 9.50
Other Countries	Lit. 7.000 or $ 11.00

Orders should be sent directly to the publisher:

Società editrice il Mulino
Via S. Stefano 6 — P.O. Box 119
40125 Bologna (Italy)

NOVA ORDEM MUNDIAL — ASPECTOS POLÍTICOS

Carlos Castello Branco

Que é a nova ordem mundial? Em termos atuais, a ordem política mundial deverá ser conceituada na base dos acordos de Helsinqui, nos quais as duas superpotências, com o beneplácito dos seus aliados e comparsas, se comprometeram a limitar seu arsenal nuclear, a intensificar o intercâmbio comercial e a realizar uma política de fronteiras abertas e de respeito aos direitos humanos das respectivas populações, como, por exemplo, o livre trânsito dos cidadãos entre os países signatários, a liberdade de contrair matrimônio entre pessoas de nacionalidades diferentes, etc. À margem dos pactuantes de Helsinqui ficaram a República Popular da China, a maior potência militar emergente, o Oriente Médio com seu petróleo e problemas específicos de acomodação com o estado de Israel, posto sob proteção militar dos Estados Unidos, as nações em desenvolvimento e as áreas mais pobres da Ásia, África e América Latina.

Para as superpotências e seus aliados imediatos, expontâneos ou compulsórios, a nova ordem mundial caracteriza-se politicamente pela "dêtente", isto é, uma pausa na corrida para a guerra total, um momento de meditação e de tentativa de acomodação de interesses em crescente conflito. Com o poder de destruição armazenado nos Estados Unidos e na União Soviética, ter-se-á chegado à conclusão da inviabilidade de uma nova guerra total. Isso seria suficiente para justificar a revisão da corrida armamentista nesse terreno, enquanto os problemas de defesa dos dois blocos deslocar-se-iam para a concentração na Europa de forças e armas convencionais, inclusive armamentos nucleares táticos, mediante os quais, pela paz atômica, se poderia chegar a uma nova e monstruosa guerra convencional.

Para a Rússia, a pausa seria utilizada para aquisição de tecnologia industrial e agrícola de que é carente e o abastecimento em larga escala dos produtos de que necessita dadas as quebras de suas safras. Para os Estados Unidos, abrir-se-ia por um certo tempo um mercado através do qual se expandiria sua economia em crise pelo impacto da política da OPEP. Para a Europa ocidental e para a Europa oriental haveria igualmente novas oportunidades comerciais, mas em termos de paz haverá de

presumir-se que seu território poderá transformar-se, se a evolução dos acontecimentos ocorrer no sentido da projeção de uma nova guerra convencional, mais uma vez na história, em cenário de grandes batalhas e de grandes destruições. Na Alemanha Ocidental, França, Inglaterra, Itália, Bélgica, Holanda, países nórdicos, Península Ibérica, Grécia, cada uma com suas nuances de posição, a solidariedade com os Estados Unidos decorre de fatores comuns, entre os quais a filiação histórica a uma mesma ordem econômica e a uma mesma doutrina política e a um mesmo esforço histórico de acomodação social.

A França, por exemplo, não abre mão da sua própria força de defesa, do seu próprio poder de retaliação, e de ser, autonomamente, o centro das próprias decisões no caso de um novo conflito. Sem embargo continua a participar dos organismos políticos e econômicos da Europa Ocidental e a considerar-se um aliado potencial dos Estados Unidos, até mesmo por força da sua posição geográfica e da sua solidariedade para com o ocidente europeu. A Itália vive seus momentos de indefinição, ante a tentativa do Partido Comunista de neutralizá-la, como presença estratégica e militar, pela composição interna entre o PCI e a Democracia Cristã em busca de uma paz interna que se traduziria numa neutralidade externa. Portugal vive os extertores de uma experiência radical, cujo desfecho dificilmente será sua transformação em enclave soviético no extremo ocidental da Europa.

Na Europa Oriental, não há alternativas para os membros do Pacto de Varsóvia, que se tornaram a área de influênica consentida ou conquistada pela União Soviética depois da II Grande Guerra. A Albânia é, no extremo sul, um enclave chinês e a Iuguslávia vive o drama que a coloca entre a fidelidade ao socialismo ortodoxo de Moscou e a própria autonomia, que se ampara na tentativa de não alinhamento do terceiro mundo e no apoio comercial do Ocidente. A Romênia, depois do malogro da Hungria e da Tchecoslováquia, tenta bases externas para sua autonomia.

Esse quadro europeu não se criou evidentemente por geração espontânea. É ele decorrência da II Guerra Mundial e dos pactos entre os Estados Unidos, a Inglaterra e a União Soviética, que a encerraram. A Europa atual é decorrência dos acordos políticos de Ialta e de Potsdam, nos quais se acertou a criação das áreas de influência embora numa escala atenuada. Havia ilusões, naquela época, de que a Rússia respeitaria a autodeterminação política de nações que, como a Polônia e a Tchecoslováquia, haviam sido vítimas da invasão nazista e da destruição hitleriana. A presença do Exército Soviético na região e os interesses russos de segurança num mundo em que se sabia contrastada por irremovíveis obstáculos ideológicos e econômicos tornariam os acordos que previam eleições livres nos países libertados ao leste do rio Oder e possibilitassem o ressurgimento de nações que, na região, se tornassem novamente eventuais aliados da Inglaterra e dos Estados Unidos.

Em Potsdam, Truman já sabia da bomba atômica, segredo que insinuado a Stálin nos últimos dias, mas que lhe dava a confiança de que, *com o adiamento de certas decisões, como por exemplo, a fixação* das novas fronteiras da Polônia, que seriam definidas numa hipotética e jamais realizada conferência de paz, os Estados Unidos disporiam de um trunfo irremovível para fazer com que prevalecessem suas próprias concepções sobre a paz mundial. A bomba atômica não paralisou a União Soviética, que acelerou seus próprios projetos nucleares, e intensificou, com o apoio dos seus exércitos solidamente implantados nos países do leste europeu, seus projetos de ocupação econômica e política das nações da área, ao mesmo tempo em que os Partidos Comunistas tentavam a infiltração na *França e na Itália de modo inquietante.*

Churchill, de fora do governo, deu o brado de alerta, ao anunciar *que caíra sobre a fronteira do leste europeu uma cortina de ferro. Em* emergência, os Estados Unidos decidiram socorrer, mediante auxílios financeiro e militar, consolidados no chamado Plano Marshall, as democracias ameaçadas de se tornarem, na Europa, novas áreas de penetração ou domínio soviético. A intervenção americana assegurou a estabilidade econômica e política na Inglaterra, na França e na Itália, deteve a União Soviética nas fronteiras da Grécia e da Turquia e incluiu alianças estratégicas com Espanha e Portugal, até então nações simpatizantes do sistema nazifascista mas sobretudo naquele momento desejosas de colaborar na *contenção da expansão soviética.*

Com a Alemanha dividida, a Finlândia neutralizada e os países nórdicos democraticamente consolidados, a política americana, respaldada no que era então a mais poderosa organização militar do mundo, quatro vezes maior do que o conjunto de todas as demais forças nacionais reunidas, em qualquer tempo da história, entregou-se a uma cruzada mundial anticomunista, que teve seus reflexos na própria vida interna abalada por uma caça às bruxas promovida pelo famoso senador Mc Carthy. A Ásia e a África tornar-se-iam problemas crescentes, todavia. A vitória comunista na China, com a retirada de Chiang Kai Chek para Formosa, foi de certo modo contrabalançada pela recuperação econômica do Japão que se *tornaria a maior força industrial e comercial do Oriente. A Coréia foi invadida*, registrando-se o primeiro conflito armado entre as duas forças rivais no comando do mundo. Os franceses, batidos na Indochina, trataram de acelerar a descolonização dos seus territórios africanos, na mesma linha adotada pela Inglaterra. A África, com sua constelação de pequenas nações de constituição tribal, tornou-se um campo de disputas, mas franceses e ingleses asseguraram uma linha de influência que perdura até hoje malgrado infiltrações comunistas em diversos pontos do continente. A maior derrota americana ocorreria, todavia, no seu próprio continente, com a transformação de Cuba em República Socialista marxista, sob os auspícios da Rússia. As tensões geradas, todavia, levaram a um episódio, que

redundou na afirmação do poderio norte-americano na região e a batida em retirada da esquadra soviética que transportava mísseis para instalação nas bases a 48 milhas de Miami. A energia de Kennedy deteve Kruschov e daria início a negociações que se desenrolaram até a recente conferência de Helsinqui, não sem que antes se registrassem peripécias arriscadas como as sucessivas crises em torno de Berlim, a guerra do Vietname, e as inacabadas guerras do Oriente Médio.

A política de "détente", que configura o atual momento histórico, terá suas repercussões definidas sobre a política dos países signatários, os Estados Unidos, a União Soviética e as nações européias convidadas a subscrever a respectiva ata. Não se trata formalmente de um acordo, tanto que não precisou de ser referendado pelos congressos das nações democráticas subscritoras do documento. É uma declaração de intenções, válida na medida da credibilidade da palavra de cada um, pois não se criaram instrumentos de fiscalização e controle da sua execução. Gera-se entretanto um estado de espírito contrário à confrontação e expressa um esforço de manutenção do "statu quo" e de alívio das tensões que foram se acumulando ao longo dos últimos decênios. A ata de Helsinqui pretende ser o atestado de óbito da guerra fria.

Entre os não signatários, a ata de Helsinqui representou para a China, por exemplo, um esforço das grandes potências para realização de uma nova etapa da política imperialista. Para o Oriente Médio significa a esperança de que as tentativas de pacificação, malgrado o incentivo russo à Síria e à Palestina, poderão ter êxito. Para os países em desenvolvimento, que vêm resistindo gradativamente aos pactos bilaterais, com a assistência e o apoio das nações satélites ou aliadas, a ata de Helsinqui significa um esforço final para o congelamento do poder mundial, denunciado pelo embaixador Araújo Castro, com o qual não se põem de acordo com as nações emergentes, que se pretende condenar a um nível definido de relativo progresso.

Antes de entrar nesse aspecto específico, cumpre observar que para as nações que vivem na periferia do mundo ocidental a mobilização anticomunista logo perdeu a conotação idealista que lhe dava o puritanismo reacionário do John Foster Dulles. Não se tratava, para nós, de preservar regimes democráticos existentes ou de ajudar a implantação de estados democráticos em áreas alcançadas pela repressão autoritária. A política norte-americana teria de ser realista, pois seus objetivos eram prioritariamente paralisar a infiltração comunista em qualquer parte do mundo. Já na Europa essa orientação levara à aliança com a Espanha e Portugal. Na Ásia e na América Latina, os Estados Unidos tiveram de se acomodar à realidade existente e sustentar qualquer regime de força, contanto que representasse segurança para sua política fundamental. As ditaduras da Coréia do Sul e do Vietname do Sul, áreas críticas, encontraram sua resposta em regimes ditatoriais que continuaram a se expandir na América

Latina, sob aplausos americanos, contanto que se definissem como instrumentos de uma política anticomunista. A instabilidade regional provocou sucessivas intervenções internas dos militares, na linha da nossa história, e regimes militaristas, que transcedem a essa tradição.

A POSIÇÃO DO BRASIL

Para situar nesse quadro a posição do Brasil, convém evocar a linha mestra da evolução da nossa política externa, herdada de Portugal que, com habilidade e audácia, violara as linhas do tratado de Tordesilhas e incorporara ao território nacional vastas áreas de florestas tropicais inacessíveis a uma hispano-américa dilacerada por lutas internas. A transferência de Dom João VI para o Brasil, que se tornou reino unido com a capital no Rio de Janeiro, incorporaria desde antes da independência a experiência burocrática e política da corte lusitana aos hábitos das nossas elites. Já havia de resto uma consciência nacional em formação desde as lutas contra os invasores holandês e francês, lutas que nos deram a noção da importância da integridade territorial do país. As dificuldades portuguesas com a invasão napoleônica levaram-nos a aceitar o apoio da Inglaterra, cuja contrapartida foi a influência inglesa no comércio da colônia, que, desde cedo, iria receber produtos de outra procedência. Pôde o Brasil descerrar, conforme a expressão de Carlos Pérez Llana, o véu do poder internacional, vinculando-se a um país que iria se transformar em potência mundial e aprendendo a avaliar, nas relações coloniais, custos e benefícios do regime que lhe era imposto.

Quando se proclamou a independência, o Brasil dispunha de uma consciência nativista, pró-nacionalista, e de uma experiência burocrática e de relacionamento internacional que muito o ajudariam. A Inglaterra ensinara-lhe a tutela não colonial, que era um passo à frente, e em 1844 o Brasil denunciou o acordo de concessões privilegiadas ao comércio inglês, enfrentando como represália o combate ao tráfico de negros. Já em 1824 o Brasil aderira espontaneamente à Doutrina de Monroe e propunha *aos* Estados *Unidos uma aliança ofensiva e defensiva*. Essa *aliança* embrionária iria desenvolver-se ao longo da história e consolidar-se no curso de duas guerras mundiais, quando o Brasil, tornando-se beligerante, revelou apreciação realista da política internacional e da situação regional. Tornar-se-ia no continente o interlocutor válido dos Estados Unidos e se beneficiaria, sob o governo Vargas, de ajudas a projetos de desenvolvimento da ordem de 500 milhões de dólares.

Apesar de ter-se tornado aliado de confiança dos Estados Unidos no continente, o Brasil sempre procurou relacionar sua posição política internacional a uma política nacional consistente. Com o andamento do seu desenvolvimento econômico, iria produzir a política externa independente, que repontou no governo Juscelino Kubitschek, com a proposta da Ope-

ração Pan-americana, primeiro sintoma de que nos inclinávamos a entender que o desenvolvimento da parte sul do continente deve realizar-se globalmente. O Presidente Jânio Quadros desdobraria a primeira proposição e, sem recusar os laços históricos e políticos que nos ligavam aos Estados Unidos, abriu o país a uma composição de interesses com o mundo subdesenvolvido, nele incluídos a América Latina, a África e certas regiões da Ásia e a identificou no conflito norte-sul uma linha de situação mais definida ao interesse brasileiro do que a linha leste-oeste. Portugal seria o obstáculo à abertura rumo à África, mas o ex-Presidente se preparava para modificar a posição brasileira na ONU, a fim de nos desvincular do contencioso português naquela região. A mesma política de Jânio Quadros, prosseguiu com conotação ideológica no governo João Goulart. O janismo, no entanto, representou o primeiro esforço de antecipar a discordância brasileira com futuros acordos que as grandes potências pudessem firmar sem consulta aos seus aliados e impedir prejuízos daí decorrentes aos interesses nacionais. No governo Goulart, havia ao lado disso a intenção de lisongear expectativas reformistas ou revolucionárias de alguns setores que o apoiavam, isto é, a vinculação da política externa a objetivos de consolidação de um governo.

A política externa independente representou, todavia, a continuidade da política nacional brasileira em relação ao mundo, marcada pela objetividade que conduziu, por exemplo, o barão do Rio Branco, à sombra da paz interna, a consolidar mediante intensas negociações e com a ajuda dos Estados Unidos, as fronteiras conquistadas por nossos ancestrais. Raramente o Brasil tem utilizado a política externa como instrumento de consolidação de um regime político eventual. Pode-se dizer que isso ocorreu, acidentalmente, ao longo de alguns governos, como no caso João Goulart em quando se deu a Portugal um apoio sentimental e irrealista na sua luta contra a libertação dos territórios africanos, como iria ocorrer a partir de 1964, sob o governo Castelo Branco, quando se pretendeu liquidar o contencioso com os Estados Unidos, herdado da situação anterior, não somente mediante a liquidação de questões pendentes como a compra da Amforp, mas também mediante o alinhamento do Brasil a operações internacionais da iniciativa dos Estados Unidos. Sob essa inspiração é que participamos da intervenção militar na República Dominicana. Graças à oportuna intervenção do presidente da Câmara dos Deputados, ministro Bilac Pinto, evitamos a aventura de enviar contingentes de guerra ao Vietname, numa fase em que a política dominante era traduzida na frase — o que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil.

Essa atitude logo seria corrigida, sob o governo Costa e Silva, quando nos recusamos a subscrever o tratado de não proliferação nuclear, preservando nossa autonomia em matéria essencial ao desenvolvimneto tecnológico e industria do país.

Sob o governo Médici prosseguiu a mesma orientação, cabendo ao chanceler Mário Gibson o esforço de colocar perante o governo português o problema da inconformidade brasileira em associar-se aos interesses lusitanos na África. As negociações em torno da comunidade luso-brasileira foram paralisadas formalmente em Lisboa, por ocasião da visita do Presidente, quando se tornou expresso que o Brasil somente examinaria sua participação numa comunidade de nações livres. O Sr. Mário Gibson tentou contactos com diversos países da África numa primeira incursão que teve reduzido resultado comercial mas que terá plantado as sementes de um entendimento político, cultural e econômico que começa a desenvolver-se.

A atitude do atual governo aprofunda a linha tradicional da nossa política externa, que não admite alianças inevitáveis nem alinhamentos automáticos. Registrem-se todavia pressões para que as negociações com as facções que disputam a hegemonia nas regiões africanas abandonadas por Portugal se orientem segundo preconceitos resultantes das formulações políticas internas. Isso seria repetir um erro semelhante ao do governo Castelo Branco, que ingressou na guerra fria no preciso momento em que Estados Unidos e Rússia a congelavam. O interesse brasileiro em África será de natureza comercial e cultural e, sob esse aspecto, devemos procurar os caminhos mais ortodoxamente aos princípios que orientam nossa política interna. Devemos ingressar prioritariamente nas regiões em que mais esteja preservada a cultura afro-luso-brasileira, inclusive porque os diversos movimentos angolanos representam amálgamas complexos de regiões tribais sobre as quais incidem interesses hegemônicos de nações diversas. Não há vínculos ideológicos nítidos nem definitivos em Angola.

Não se deve esquecer que, mesmo alinhando-se com os Estados Unidos num momento em que esse alinhamento era já quase ocioso, o governo Castelo Branco intensificou nosso comércio com a União Soviética e o Leste europeu. O comércio internacional tem de resto operado, ao longo dos anos, como força de aproximação entre os povos, criando vanguardas de entendimento. O governo Médici reabriu contactos com a China comunista, que iria ser o nosso terceiro comprador de açúcar, enquanto nos tornamos no Brasil o principal parceiro comercial da Rússia na América Latina. Hoje temos relações regulares com a República Popular da China, eliminadas as relações políticas com Taiwan, e com as demais nações comunistas que nos dão oportunidade de comércio. Esse pragmatismo nos orientará nos caminhos da África, pois ele é afinal a continuação de uma linha tradicional da política internacional brasileira e um fruto da "détente" preconizada pelas superpotências à revelia dos interesses das potências emergentes.

No Oriente Médio nossa orientação é a mesma, na linha do interesse nacional, redefinida nossa posição na área, sem prejuízo das relações com Israel mas atenta às necessidades internas de abastecimento de petróleo.

Os grandes acontecimentos mundiais, como a guerra quente, cujo desfecho representou a queda da ditadura de Getúlio Vargas, no entanto fiel aliado de Roosevelt; a guerra fria, que iria determinar um endurecimento nas relações internas com os grupos subversivos; a "détente" deverá ter, a prazo médio ou longo, repercussão na política interna dos demais países. A União Soviética está sob pressão de respeitar os direitos humanos que se obrigou a respeitar na ata de Helsinqui. Dificilmente o fará na escala desejada, mas o fato é que as pressões mundiais e inclusive as pressões internas ajudarão a aliviar o peso das restrições sob as quais vive uma nação que bucou sua eficiência na escravidão do seu povo. Em outras áreas do mundo, inclusive nas áreas periféricas, a "détente", na medida em que seja um instrumento eficaz de consolidação do "statu quo", contribuirá para o alívio das tensões e o normal relacionamento das ideologias conflitantes, respeitado o direito de autodeterminação de cada povo.

Essa, a nosso ver, a projeção política da nova situação mundial.

NOVA ORDEM MUNDIAL — ASPECTOS POLÍTICOS

Vicente Marotta Rangel

A referência ao tema desta palestra nos conduz, de imediato, ao exame de dois influxos, antinômicos e fundamentais, condicionadores da sociedade internacional, como o são aliás, em geral, de todos os grupos sociais, de que aquela sociedade é a expressão ecumênica e global. Trata-se, de um lado, do influxo do movimento ou dinamismo e, por isso, o tema reporta-se a uma *nova* ordem mundial, o que pressupõe a sucessão de ordens diferenciadas e a transformação de poderes políticos com elas relacionados. Trata-se, por outro lado, do influxo da estabilidade, necessário à sobrevivência de toda sociedade, sem o qual o influxo do dinamismo pode conduzi-la à dissociação, à anarquia, ao perecimento. Divisa-se este segundo influxo consignado no termo *ordem*, o qual está a indicar que, a despeito das transformações por que passa e mesmo por causa delas, a sociedade reclama uma consistência interna mínima indispensável.

Ao emergir da longa e avassaladora segunda guerra mundial, a sociedade internacional buscou encontrar sua consistência na constituição de uma nova entidade, a qual, substituindo a malograda Sociedade das Nações, se convertesse num centro orgânico de reconstrução de forças e de reequilíbrio entre os países vencedores. A nova ordem, estruturada em função dos eventos e efeitos do conflito armado assim como dos valores a final prevalecentes, se moldou em conformidade com a composição tradicional da sociedade global. Integram-na, primacialmente, os Estados. Dois deles ostentaram, de início, posição de liderança, não por circunstâncias *eventuais mas por motivos vinculados a fatos da história contemporânea*, história essa em que a hegemonia do poder é profundamente marcada pelo signo das transformações.

Depois de superadas as vicissitudes das guerras napoleônicas, foram, como se sabe, a Grã-Bretanha, Áustria, Prússia e Rússia a potências principais da Santa Aliança, mas às quais, após a derrota final do imperador gaulês, não tardou a agregar-se a própria França, dando origem o sistema aristocrático da Pentarquia que tutelou as relações internacionais até o deflagar da primeira guerra mundial. Enquanto o sistema do concerto

europeu, predominante em quase toda a extensão do século passado e começo deste, se caracterizara por uma estrutura empírica, desprovida de tratado constitutivo e de órgãos aperfeiçoados, a sociedade das Nações, melhor aparelhada, definia, como membros permanentes do seu Conselho, nos termos do Pacto de Genebra, cinco Estados, dois dos quais — a Grã-Bretanha e a França — já usufruiam posição hegemônica. Dois outros, a Itália e Japão, não tardaram a dissociar-se do núcleo dominante da Sociedade e a ele se contrapor. Os Estados Unidos, apesar de indicados como membro permanente, acabaram por não fazer parte da Liga das Nações, o que não lhe impediu de começarem, desde o término da primeira grande guerra, a assumir posição dominante nas relações internacionais. Tal posição foi não apenas reiterada mas também fortalecida ao término do segundo conflito. No sistema das Nações Unidas, os membros permanentes do Conselho de Segurança continuam a ser tanto os Estados Unidos, como a França e a Grã-Bretanha aos quais se adicionam a URSS e a China. Negociada e assinada no decurso da Conferência de São Francisco, que se estendeu de 25 de abril a 26 de junho de 1945, corresponde a Carta das Nações Unidas ainda ao período pré-nuclear, o qual se iniciou, algumas semanas depois, a 17 de julho do mesmo ano, data da primeira experiência atômica, ocorrida no deserto de Los Alamos, nos Estados Unidos. Entre a data da assinatura da Carta e a sua entrada em vigor (24 de outubro de 1945) nascera uma nova era da história, para a qual a Carta não fora destinada, e em face da qual a ONU se mostrou, desde as origens, desajustada e obsoleta, pelo menos no concernente aos planos e propósitos da segurança coletiva e à sistemática dos poderes políticos.

É de cerca de uma centena e meia o número de Estados componentes da sociedade global. É relativamente grande, portanto, o elenco dos principais protagonistas da trama das relações internacionais. Possuindo seu próprio território, povo e instituições governamentais, todo Estado está propenso a influir, através de sua política exterior, na dinâmica do relacionamento com os demais Estados, no jogo das alianças assim como no sistema de vinculação às organizações internacionais.

A mobilidade da sociedade internacional, como de toda sociedade, obedece a fatores incoercíveis, e por isso ela se torna inevitável. Composta sempre, em última análise, de seres humanos, cuja simples circunstância de nascerem, de morrerem e reproduzirem-se inflete na composição demográfica dos Estados, e por via de conseqüência, em menor ou maior grau, no índice relativo de poder que estes usufruem, a sociedade internacional sofre o impacto de uma congerie multiforme de fatores, entre os quais o demográfico é, provavelmente, o de menor carga e impacto. Nem por isso, todavia, insusceptível de significação. A evolução demográfica tem sido caracterizada por dois fatos principais: em primeiro lugar, a rapidez do crescimento da população mundial; em segundo lugar, a amplitude das migrações internacionais. Este último fato — o das migrações internacionais de

inegável relevância, crescente no período de *1870* a *1914*, tem diminuído de significação desde a primeira guerra mundial, ao passo que o segundo fato — a rapidez do crescimento da população mundial — tem sempre aumentado, ao contrário, de importância com o decorrer dos anos, tal como nos é lícito divisar nas razões determinantes da recente Conferência de Bucareste e da complexa problemática nela discutida. Tinha a população de nosso planeta, à época do nascimento de Cristo, cerca de 250 milhões de habitantes; ascendeu na alvorada do século XIX para cerca de 900 milhões de habitantes; para 2 bilhões e meio em 1954; e para 4 bilhões hoje em dia. Deverá atingir 8 bilhões no ano 2.005. As incidências do aumento demográfico sobre a habitação, sobre a alimentação e sobre a economia são bastante conhecidas e divulgadas.

Basta, no momento, aludir ao fator demográfico para se compreender a incoercibilidade do fluído de dinamismo que percorre toda sociedade, o *qual aumenta de vigor e ganha ressonâncias quando sujeito ao impacto* de fatores não menos relevantes, geo-políticos, econômicos, estratégicos, psicológicos, científico, tecnológicos. Restrinjamo-nos, nesta oportunidade a mencioná-los.

A ordem mundial no após-guerra fora concebida em função de um sistema institucional único, básico, universal, a ONU, e de um sistema normativo correspondente, a Carta das Nações Unidas. Posta em confronto *com os demais acordos internacionais*, a *Carta denota, em verdade, superioridade* hierárquica. Ela é a rigor um *documento constitucional*. Não contém apenas, como outros acordos, complexo de normas que regulam a conduta dos Estados membros, mas constitui, outrossim, o Estatuto Basilar de uma comunidade de nações. Determina os fundamentos de uma instituição jurídico-política. Estabelece, também, certo número de órgãos, aos quais atribui as competências necessárias à gestão de atividades particulares e especializadas.

Convenção-lei que, por sua natureza, prima entre as demais, concluídas antes ou depois de ter entrado em vigor — segundo dispõe o seu artigo 103 — a Carta restringe a capacidade contratual dos membros da Organização. Trata-se, pois, de tratado-constituição. De "higher law". De ato *constitucional qualificável de rígido*, pois o processo de revisão — *como* prescreve o seu capítulo XVIII — é condicionado a preceitos formais rigorosos.

Como pressuposto do influxo de estabilidade a que nos referimos, toda ordem política reclama a identificação dos órgãos responsáveis pela sua manutenção. No sistema da Carta, concebido no decurso da segunda guerra mundial, o órgão principal responsável pela manutenção da ordem política no após-guerra foi o Conselho de Segurança, ao qual a Conferência de São Francisco — verdadeira assembléia constituinte — houvera outorgado poderes que, até então, não se deferira, na mesma extensão e grau, a nenhum outro: o de investigar sobre controvérsias e situações; recomen-

dar procedimentos ou métodos de solução pertinentes aos litígios; determinar a existência de ameaça, pendência ou conflito; utilizar-se de acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva, sob sua própria autoridade; decidir das medidas preventivas ou coercitivas cabíveis, bem como, outrossim, adotá-las. As decisões do Conselho de Segurança dependem, em assuntos não processuais, do voto afirmativo dos Estados que nele têm assento permanente. Tidos como havendo contribuído, em maior escala, para a derrota militar da Alemanha e Japão, os cinco membros permanentes deveriam assumir a responsabilidade pelo *statu quo* no após-guerra, e de suas vontades concordantes passou a depender, em grande parte, a sobrevivência da Organização. Daí ter sido ela definida não tanto como assembléia de países empenhada em salvaguardar a paz e promover o progresso da humanidade mas, sobretudo, essencialmente, como "a unanimidade das cinco grandes potências".

Ora, bem é de ver, que desfeita essa unanimidade com o desencadear da guerra fria, tendeu a Organização a perecer e a ordem mundial que com ela se confundia entrou em grave processo de crise que até hoje perdura.

Além de edificada no pressuposto da harmonia entre as principais potências vitoriosas da segunda guerra mundial, foi a ONU concebida em função dos armamentos clássicos. Não somente o malogro da almejada unanimidade de vontades concorreu para o divórcio entre a letra da Carta e a efetividade das decisões senão também a irrupção de uma nova tecnologia prenhe de conseqüências revolucionárias no campo militar e político.

A capacidade dada ao homem de desintegração do átomo e de captar a energia dela decorrente, além de significar uma revolução científica, ou seja, uma fase de modificação de caráter não cumulativo apta a substituir total ou parcialmente anterior paradigma por um novo, com aquele incompatível, tem conseqüências drásticas nas relações de poder estatais e inter-estatais.

A tecnologia é fonte e, ao mesmo tempo, serva do poder. Ela confere poder e o acrescenta a quem já o detenha. E concorre para aumentar o desnível hierárquico entre as nações desenvolvidas e não desenvolvidas à medida que cabe em geral somente àquelas determinar como a tecnologia deve ser usada e aprimorada. O controle sobre a tecnologia costuma ser prerrogativa dos que dela dispõem como fonte de seu próprio poder.

Nem sempre, contudo, se limita a tecnologia a efeito negativo, o de congelar ou aumentar os desníveis hierárquicos do poder. Não permanece ela, outrossim, cercada em recinto inacessível e a sua tendência é, ao contrário, a de propagar-se. O acesso à tecnologia, sobretudo daquela capaz de produzir vantagens diferenciais mais altas (porquanto há desníveis também entre formas tecnológicas específicas) constitui para os países em geral, mormente os em desenvolvimento, problema político da mais alta envergadura.

As nações com setores não apenas agrários e industriais mas também post-industriais são igualmente nações operando nas fronteiras da tecnologia. Segundo Victor Ferkiss,[1] professor da Universidade de Georgetown, as fronteiras da tecnologia abrangem atualmente o domínio sobre o espaço inter-planetário, sobre a energia atômica, sobre a biologia, quer das plantas e animais, quer do próprio homem, sobre a cibernética e automação e sobre as técnicas mais eficientes de extração dos recursos naturais.

Ao término da segunda grande guerra, eram os Estados Unidos da América — detentor e detonador das primeiras bombas atômicas — o principal poder político, hierarquicamente superior aos demais, em torno do qual gravitavam, em várias partes do mundo, um contingente respeitável de aliados e clientes. Não tardou a URSS a nivelar-se aos Estados Unidos no conhecimento da tecnologia nuclear, inclusive no da fabricação de bombas atômicas, de cujo arsenal passou a ser depositária. Conservou e ampliou ela, por sua vez, o seu próprio contingente de Estados aliados e clientes.

Desde sua entrada em vigor, deixara a Carta das Nações Unidas de adequar-se à ordem mundial para a qual fora projetada e a Organização nela estruturada jamais deteve os poderes de efetivo controle da mesma ordem. Ao invés de cinco potências, duas se têm mantido como transcendendo hierarquicamente as demais e do relacionamento entre ambas, incerto e ambíguo, vem dependendo a frágil ordem mundial. A ONU deixou de ser o foro único e universal das decisões internacionais, embora não possa ser depreciada a sua contribuição ao progresso econômico e social e como veículo de atuação dinâmico dos países em desenvolvimento.

De um sistema de bipolaridade, rígido no início, a partir do momento em que a União Soviética assomou ao controle e produção autônomos dos engenhos nucleares ao lado dos Estados Unidos, passamos, pouco a pouco, a sistema flexível já ao término da década de 1950. A fluidez desse bipolarismo, longe de concorrer para aniquilá-lo, tem-lhe permitido permanecer até hoje, adaptado às conjunturas cambiantes, e vitalizado nas três situações variáveis de relacionamento entre as superpotências: a guerra fria, a *détente* e o condomínio. Independente das modalidades desse relacionamento, coexiste com o bipolarismo nuclear e político a bissegmentação econômica em que parecem separar-se cada vez de modo mais inexorável, países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Agrega-se ao quadro da bipolaridade e da segmentação, uma terceira categoria, a do policentrismo tecnológico, à medida que novos centros autônomos de força e decisão se afirmam: a China, principalmente; o Japão; os países integrantes do Mercado Comum Europeu. Já bem antes do final da década de 1960 havia mais três países possuidores de artefato atômico, a Grã-Bretanha,

(1) *"Harmony and Conflict Future Global Society"* Lecture 3, Technology, Seminário na Faculdade de Economia de São Luís, São Paulo, 18/22 agosto 1975.

França e China, importando notar que estes dois últimos países — China e França — não haviam aderido ao Tratado de Proscrição das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Cósmico e sob a Água, assinado em Moscou em 1963, nem ao Tratado de Não Proliferação de 1968, e que Pequim permanecia afastada dos dois blocos de adversários e mesmo hostil a ambos. O avanço tecnológico e científico desses países não chega a nível tal que lhes permita, ao menos por ora, ombrear-com as duas super-potências. Também não elide o bipolarismo político e nuclear o fato de tanto a liderança dos Estados Unidos como a da URSS virem sendo contestadas no âmbito dos círculos respectivos de aliados e clientes. Não há negar, porém, a tendência cada vez mais acentuada de conversão do policentrismo tecnológico em multipolaridade nuclear e política, o que poderá ocorrer em futuro próximo. O sistema de multipolaridade, convém prever, é adequável a duas situações variáveis de relacionamento entre as potências líderes: a de concerto e a de equilíbrio de poder competitivo. Fixado um dos dois sistemas de poder e a situação correlata, importa examinar, em determinada conjuntura histórica, as alternativas possíveis à ação quer das grandes potências, quer das potências médias, quer das pequenas potências.[2]

O número de novos Estados cresce consideravelmente em decorrência do processo de descolonização e a força conjunta deles influi na distribuição de competências dentro e fora das organizações internacionais. Entre as recentes formas de relações de poder, estão as associações de países produtores, de que a OPEP é o exemplo mais veemente, como aptas a modificarem as bases econômicas e mesmo políticas da sociedade internacional.

Processa-se uma revisão sistemática tanto da Carta da Organização dos Estados Americanos, de 1948, como do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947. Intenta-se a formação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). Anuncia-se a extinção próxima, dentro do prazo de dois anos, da Organização do Tratado do Sudoeste Asiático (SEATO), criada há vinte e um anos por iniciativa dos Estados Unidos da América. Dela já se haviam retirado, durante a guerra do Vietnã, a França e o Paquistão. Os seis estados membros subsistentes (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Filipinas, Tailândia, Austrália e Nova Zelândia) justificaram há pouco o fim da entidade, invocando o término da luta na Indochina e o estabelecimento de relações diplomáticas com Pequim.

Além dos Estados, compõem a sociedade global, conquanto providas de menor poder político, as organizações internacionais. Também o jogo das alianças entre os Estados pode influir no processo de dinamização social. Há também um elemento ponderável a levar em conta na transfor-

---

(2) Carsten Holbrand, El Papel de las Potencias Medias en la Política Internacional, *in* Estudios Internacionales, ano 5, n. 17 1972, pp. 64-75.

mação da ordem mundial, elemento não rigorosamente novo em sua problemática. Referimo-nos às empresas multinacionais, cuja simples presença, cada vez mais significativa e atuante, influi na sistemática tradicional da ordem mundial.

Em artigo publicado sobre "The Multinational Corporation as a Challenge to the Nation-State: a Need to Coordinate National Competition Policies", observa G. Philip Novak que o recente crescimento dessas empresas possibilita ao homem usar os recursos do mundo com a máxima eficiência e oferece um meio de relacionar os países em desenvolvimento com um esquema de produção internacional. Todavia, a internacionalização das atividades da madorena empresa está desafiando o monopólio jurídico e político da nação-estado. Providas de consideráveis recursos financeiros e tecnológicos e envolvidas intimamente com o crescimento e desenvolvimento econômico dos países em que operam, as empresas multinacionais podem afetar diretamente a natureza e extensão do controle governamental local. *Desde que operam simultaneamente em diferentes países,* elas podem também — prossegue o mesmo autor — ser fonte de tensões e conflitos internacionais enquanto nações exercerem influências sobre suas atividades em países estrangeiros.[3] O estudo dessas tensões e conflitos nas relações internacionais, examinados em bibliografia recente e significativa, tem sido objeto de análise aprofundada por organizações internacionais. O poder e dispersão das empresas multinacionais — assinala o Relatório do Secretariado da Nações Unidas sobre o tema — lhes permitem influir, direta ou indiretamente, nas políticas e medidas dos países de origem e dos receptores e, por vezes, contribuir para colocá-los em posição de dependência ou interdependência. Podem essas empresas em certa medida, causar controvérsias jurisdicionais entre os governos e, às vezes, quando logram atrair os países de origem para os seus próprios litígios com os países receptores, causar desentendimentos políticos.[4]

Desde que estamos a cogitar de uma nova ordem mundial, é lícito indagar se nela as empresas multinacionais continuarão a agir a serviço de seus exclusivos interesses, arbitrariamente, influindo não apenas no plano econômico, financeiro, comercial e tecnológico senão também no plano político das relações internacionais. Em relação à indagação proposta, *sabe-se do esforço de controlá-las em nível internacional,* no pressuposto das extremas dificuldades ou mesmo da impossibilidade de fazê-lo em nível local. Entre os mecanismos sugeridos pelo Secretariado das Nações Unidas figuram: a) um foro internacional destinado a coletar e divulgar fatos, a evitar abusos, a elaborar políticas e programas de ação futura: b) um centro destinado a reunir e difundir informações de indiscutível interesse

(3) Vanderbilt Law Review, 1969-1970, vol. 23, pp. 65-66.

(4) Las Corporaciones Multinacionales em el Desarrollo Mundial, SJ/ECA/190, p. 69 e segs.

público que reflita com precisão o fenômeno das comparações multinacionais e suas operações; c) estímulo à assistência técnica em favor dos países em desenvolvimento, fortalecendo-os nas relações com as empresas multinacionais; d) harmonização das políticas nacionais, inclusive as relativas à tributação e evasão fiscal, aos incentivos, à legislação antimonopólio; e) codificação de normas de conduta das empresas multinacionais; f) negociação de um tratado ou de uma lei para a criação dessas empresas; g) criação de uma organização internacional especial sob os auspícios das Nações Unidas, cujo poder e competência ficaram, todavia, em fase de mera especulação preliminar.

Acolhido o elenco dessas sugestões, em grande parte, pelo grupo especial incumbido de examiná-las[5] bem como pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, revela-se o propósito das instituições internacionais em imprimir o signo da estabilidade em cenário extremamente fluido, mormente em virtude da atuação de novos e inesperados protagonistas. Apesar dos óbices da comunidade internacional em coordenar, de modo orgânico, os influxos de estabilidade e dinamismo, ela tem perseguido, através de um processo de revisão paulatino, na tarefa ingente de tentar manter ou reconstruir a ordem mundial. O malogro dessas tentativas terá o significado amargo da agonia, do caos, da impossibilidade das nações de realizarem o seu próprio destino.

(5) Vide *The Impact of Multinational Corporations on Development and on International Relations* ST/ESA/6, United Nations, 1974.

NOVA ORDEM MUNDIAL: ASPECTOS POLÍTICOS

Ítalo Zappa

Sei quanto representa a oportunidade de participar do Painel de Assuntos Internacionais, com que a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados inaugura modalidade de debates talvez sem precedentes na história do Legislativo brasileiro. É uma honra, um grande prazer, que impõe ao beneficiário a responsabilidade de procurar corresponder, com seu melhor empenho, à finalidade da discussão para a qual é chamado a contribuir. Essa contribuição, é claro, terá de ser medida, adaptada às limitações do prazo, necessárias se se tem em vista cumprir o objetivo do seminário: recolher de cada participante a sua experiência concentrada a fim de compor um quadro tão rico e diverso quanto possível.

Com esse entendimento, serei naturalmente levado a indicar alguns dentre os aspectos políticos que repontam mais freqüentemente na área geográfica correspondente ao setor do Ministério das Relações Exteriores onde venho exercendo atividades: o Departamento da África, Ásia e Oceânia, ou seja, a região do globo até há pouco relegada a uma simples condição de periferia ou mesmo, em termos de ordem mundial, à virtual não existência.

Na realidade, poucos eram os povos de toda essa imensa região aos quais se permitia sequer a interlocução na vida internacional. Alguém falava por eles, ou decidia dos seus destinos, ou supostamente assumia a responsabilidade pelos seus interesses. Hoje, *parece* diferente. A meia centena de países membros da Nações Unidas no momento de sua fundação, há trinta anos, triplicou-se. Não são mais cinqüenta, o acréscimo provém daquelas áreas. Quer dizer, uma organização que reflete em sua estrutura os desígnios ditados por esquemas abstratos de poder; uma entidade criada para consolidar privilégios ou responsabilidades, como quer os chamemos; preparada para impor disciplina, dividir os frutos da vitória na Segunda Guerra; enfim, uma tentativa de estabelecer o diretório do poder mundial na base de concepção simplificada a respeito dos meios para o exercício desse Poder; todo este edifício, labiríntico, frondoso, repartido num sem número de Conselhos, Comissões, Grupos de Trabalho, organismos especializados, institutos, vê-se progressivamente invadido por uma crescente massa de freqüentadores, aos quais se tem de conferir o título de sócios.

É claro que este acontecimento não se produziu de forma imprevista. Não surpreendeu a quem quer que seja: nem aos detentores do Poder, nem aos simples expectadores do processo marcado pela deliberação de absorver os novos países, incorporando-os àquela ordem. O que não se previu, em toda a sua extensão e em todas as suas conseqüências, foram os efeitos atuais desse processo, que ainda não se resolveu e, mais importante do que isso, não parece contar neste momento com perspectivas de solução.

Os países da Ásia e sobretudo os da África, com as suas quarenta e sete nações independentes, formam hoje o ruidoso coro da dissenção e do protesto, que leva muitos a proclamar a falência da ONU como instrumento de composição, no plano do convívio internacional. No entanto, cabe a pergunta: se a instituição das Nações Unidas pretendeu corporificar uma nova ordem mundial, baseada em princípios como a igualdade jurídica dos Estados, o direito à autodeterminação, o dever de não intervenção, que resultados diferentes se poderiam produzir? O primeiro passo para a constituição da Nova Ordem era torná-la efetiva em sua composição universal; abrir as portas a todos os membros da família das nações, com *as suas virtudes e os seus defeitos, queixas, aspirações, frustrações*, problemas de toda natureza, porque esta é a realidade do mundo a que se desejava impor aquela ordem. Porque, então, o ceticismo, o desalento, que parece assumir proporções quase incontroláveis na medida em que se vão sucedendo as reuniões anuais da Assembléia da ONU? Não falta hoje quem fale em salvar as Nações Unidas, como organização destinada a resolver conflitos ou a encaminhar soluções. Não é este o seu papel fundamental ou, pelo menos, este não pode ser ainda o seu papel fundamental. Porque se condições existissem para exercê-lo com êxito nos dias atuais, mais lógico e consentâneo com tal finalidade, seria criar um Tribunal de Arbitragens, ao invés de constituir o foro universal que são as Nações Unidas, em última análise.

Um foro pode não prover soluções ou mesmo encaminhá-las, mas é fora de dúvida a sua importância como elemento que contribui para evitar isolamentos e radicalizações. Se a isso acrescentarmos que a principal função do foro é assegurar a convergência até os extremos em que ela for possível, ou seja, um tipo de convergência que muitas vezes subsiste mesmo quando as relações bilaterais entram em colapso, aí então encontraremos o seu mais alto significado, pois o não isolamento e a persistência do convívio diplomático são inegáveis fatores de todas as evoluções benígnas no campo dos conflitos internacionais.

Aquele ceticismo, portanto, não corresponde a uma genuína decepção. Ninguém poderia esperar que os problemas internacionais, na sua imensa complexidade de causas e efeitos, abrangentes das situações mais diversas, pudessem ser reduzidos ou equacionados em fórmulas de simples execução. Afinal, não é a ONU que cria as nações; é o oposto.

Se esta decepção não se justifica, por que, então, mantém-se a imagem da incredulidade? Por que se vai generalizando a idéia de que é necessário estabelecer um novo ordenamento mundial? Por que a concepção do mundo bipolar, do Pentagrama, enfim, das fórmulas da Política do Poder?

A resposta não é simples, mas o caminho para encontrá-la é a compreensão de que o mundo está ainda muito distante da unidade política que em futuro longínquo terá de se ajustar, por fim, à sua inelutável unidade econômica.

Os Centros do Poder Mundial — e tomemos o Pentagrama para designá-los na sua expressão atualizada (os Estados Unidos da América, União Soviética, China, Europa Ocidental e Japão) — já não podem, contudo, pretender o controle do universo. Se recusam às Nações Unidas o papel diretor do novo ordenamento, é pouco provável — e este fato se vai tornando cada vez mais evidente — que o possam assumir à revelia das demais nações.

O mundo periférico em relação aos Centros do Poder pode não revestir uma expressão de poder comparável à daqueles Centros. Mas a questão é saber se o poderio militar, os arsenais atômicos, a avançada capacidade tecnológica e científica, os recursos econômicos esgotam os componentes do Poder. A questão é saber se outros elementos, notadamente os recursos naturais, inclusive humanos, e até os fatores psicológicos, não representam formas latentes do poder prontas a emergir e a se converterem em Poder configurado.

A partir de 1973, quando se assinaram os Acordos de Paris, para por termo à *Guerra do Vietnã, numa clara antecipação dos acontecimentos* de abril passado, e a partir do início da crise de energia, em outubro daquele mesmo ano, as nações da periferia passaram a demonstrar, com fatos concretos, que o Poder é muito mais diluído e muito menos suscetível de concentração do que se imaginava. Assume múltiplas formas e, não fica restrito aos campos indicados: o militar, o econômico, o científico ou o tecnológico. É inesperado nas suas manifestações e por vezes depende menos de condições objetivas de prevalência do que de injunções de outra ordem.

Não direi novidade se repetir que freqüentemente se confunde o Poder com a onipotência. São os fatos quotidianos da vida internacional que vêm consistentemente desfazer esse malentendido. E é o próprio comportamento das superpotências, das grandes potências, do mundo industrializado, enfim, que confirma existir a plena consciência de limites, alguns dos quais intransponíveis, para o exercício do Poder nacional, qualquer que seja o seu detentor.

É talvez em função dessa consciência que o "realismo político" — em Washington, Moscou, Pequim, Tóquio e nas capitais da Europa Ocidental, — *leva aqueles centros a rever constantemente seus métodos* de ação nas outras áreas do globo, onde as zonas de influência e os marcos

ideológicos vão cedendo lugar à criação de uma nova "rationale", acima das ideologias, próprias deste mundo que se pode chamar de "Terceiro Mundo" ou "Não-Alinhados" ou simplesmente "países em desenvolvimento". É claro que o ingrediente ideológico ainda se mantém na política mundial, mas já não constitui um privilégio das grandes potências poder agir, sem preconceitos, exclusivamente de acordo com os respectivos interesses nacionais.

Não desejo, nem poderia, estender-me nessas considerações. O objetivo não é examinar na sua totalidade os aspectos políticos da ordem mundial. É, antes, indicar alguns aspectos que permitem formar idéia geral, ainda que imperfeita, das condições de um cenário político avesso a simplificações e generalizações de qualquer tipo. É diante desse quadro que se definem as opções nacionais. Não se trata de escolher o preto ou o branco, a esquerda ou a direita, norte ou sul, mas de situar a opção segundo critério realista e pragmático, que evidentemente não exclui os padrões éticos nem a vocação cultural ou filosófica, mas deve sempre afinar-se com o interesse nacional legítimo e viável.

É especialmente importante ter sempre em vista que o conceito de ordem mundial pode conter muito de abstração, o que o torna irrelevante para a política externa e a ação diplomática. Viu-se, por exemplo, que as Nações Unidas não são mais que um foro e que os esquemas de colegiado do Poder não se sobrepõem à imensa complexidade das relações políticas entre as nações. A primeira conseqüência é ter de admitir que existe em cada uma delas a responsabilidade imanente de zelar pelos seus interesses, não entregar-se à expectativa do que venha a acontecer fora das suas fronteiras.

Não direi que a consciência desta responsabilidade está por igual implantada em todas as Nações, mas é crescente o número de países que a estão assumindo em maior ou menor grau. Na África, por exemplo, é surpreendente verificar, como me foi dado fazer recentemente, a extraordinária evolução que permitiu criar naquele Continente uma Organização internacional de cunho modelar, como é a Organização da Unidade Africana, em pleno e eficaz funcionamento na defesa dos interesses regionais.

O processo de descolonização que se seguiu à Segunda Guerra é bem indicativo de que a ordem mundial não se pode formar senão com base no elemento nação. Se assim não fosse, que sentido teria o desmembramento dos grandes impérios, a ruptura de comando da metrópole sobre as colônias? Que sentido pode ter agora, senão de retrocesso, que se substituam as colônias pelos clientes ou vassalos e as de metrópoles pelos Centros do Poder? Não reserva a História a esta modalidade de domínio o mesmo fim que sepultou os antigos impérios coloniais?

Por tudo isso é que a política exterior do Brasil sustenta com vigor, nas palavras do Chanceler Azeredo da Silveira que "A interdependência não pode impor limites ao processo de desenvolvimento dos países menos

avançados ou condená-los a um insolúvel cálculo vicioso sócio-econômico. Não deve ser caracterizada como *vertical*. Esta é uma interdependência baseada na subordinação, e não na coordenação, e encontra suas raízes numa divisão internacional de trabalho obsoleta, que força os países em desenvolvimento a especializar-se como supridores de matérias-primas e clientes da produção de maior densidade tecnológica dos países industrializados, impedindo-os de aceder a uma genuína independência econômica. O que se busca, portanto, é substituir essa interdependência vertical por uma interdependência horizontal, baseada na cooperação e em oportunidades econômicas equitativas. A interdependência vertical se funda na institucionalização da desigualdade, e passa pela dependência; a horizontal supõe a igualdade, e parte da independência".

Se a nação, identificada no Estado Soberano, é a base necessária e insubstituível da ordem mundial, é preciso preservá-la no seu atributo essencial da independência verdadeira. Falsificá-la ou degradá-la, por qualquer forma, significará fazer ruir os fundamentos desta ordem mundial que se pretende construir. É necessário respeitar o papel que lhe cabe, sem submetê-la à subjugação ou vassalagem; assegurar a plenitude da função essencial que lhe compete exercer na comunidade internacional. A igualdade jurídica dos Estados, consagrada na Carta das Nações Unidas, não pode ser um simples conceito sem valor, mas um princípio respeitado que corresponda a uma regra indispensável da convivência internacional.

É claro que não se poderá traduzir um tal princípio na falsa imagem da igualdade das nações. Mas nada impede que os países, grandes ou pequenos, fracos ou poderosos, unidades de um todo, se mantenham na sua intangível individualidade como sujeitos autônomos da ordem mundial. É mesmo essencial que essa individualidade se preserve para que nela se origine a vontade genuína de colaboração. Foi com esta inspiração que a diplomacia brasileira, recentemente, tomou a iniciativa de levar às Nações Unidas a proposta de negociação de um Acordo-Geral de comércio entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com vistas a fixar novas regras do jogo para o comércio Norte-Sul. Iniciativas desse gênero é que irão consolidar nos seus efeitos uma nova ordem mundial, sem artifícios, nem ilusões, porque fundada nas aspirações de todos os povos e no seu consentimento.

Senhor Presidente; Não escondo de Vossa Excelência o meu receio de não ter podido corresponder à expectativa deste Painel. O tema constitui um desafio, não apenas pela amplitude dos seus aspectos, pela grande diversidade de ângulos que se prestam a examiná-lo: há também a dificuldade inerente à sua própria identificação. Vossa Excelência, contudo, me relevará se em algum momento — que foram seguramente muitos — faltei ao roteiro desejado. Acredito que minhas omissões serão supridas facilmente no curso do debate de que participam expoentes das mais diferentes categorias profissionais.

Procurei limitar a tentativa de análise àqueles aspectos, mais conhecidos, que têm servido para balizar a discussão do tema. Quando se fala de Ordem Mundial, é quase automática a idéia de um lado, de Nações Unidas e, de outro, das diferentes teorias que pretendem explicar, além do plano das relações formais entre os Estados, a dinâmica real da política entre as nações. São teorias várias, estas, que surgem a cada dia e algumas vezes chegam ao nosso conhecimento pela leitura dos jornais. A tendência é que se multipliquem ou mesmo se repitam, disfarçadas pelo artifício semântico, pois a tanto leva, não direito a incontinência, mas a quase incontrolável ansiedade neste terreno.

É preciso, porém, não esquecer que o mundo, as suas transformações, o destino dos países, as perspectivas que os cercam, nada disso existe para o interesse exclusivo dos especialistas. É o homem comum que se interroga sobre a grande questão do seu destino, é ele, a sua sorte, os seus receios e esperanças, que constituem o objeto final e a razão de ser de todo o esforço especulativo. Pode estar a seu alcance a visão das claras opções que se abrem às comunidades organizadas quando procuram definir os rumos da sua conveniência no plano internacional. Se esta possibilidade existe, impõe-se o dever de torná-la efetiva, e para tanto todos os esforços se justificam. Não que o homem comum não possa compreender; é que algumas vezes o especialista não sabe explicar.

Receio que as múltiplas teorias, a terminologia muitas vezes demasiado refinada, as expressões automáticas, em suma, a linguagem hermética torne impossível a compreensão de fatos e situações que não podem escapar à inteligência de quem quer que seja. Não é um paradoxo dizer que os assuntos complexos devem ser examinados com simplicidade.

Quando se fala na ordem Mundial, a primeira idéia que surge é a do convívio entre as nações. Estas são, portanto, o elemento, a base, a matéria-prima. Negar este fato ou simplesmente desconhecê-lo pode levar ao caminho errado. Mas não se façam ilusões: a ordem mundial tem seus pilares inelutáveis, que são as nações.

Ouvi certa vez no plenário das Nações Unidas um conceito que me ficou na lembrança: Uma sentença, simples, cristalina, mas a meu ver plena de significado no ambiente, naquele clima de incredulidade sobre o valor efetivo das várias resoluções que o voto majoritário dos países ali congregados aprovado. Ouvi dizer: pode ser que essas resoluções fiquem soltas no espaço, sem vigência imediata, mas têm valor profético. Quer dizer, é possível contemporizar, mas é inevitável que prevaleçam afins os desígnos dos povos, traduzidos no mandato dos seus legítimos representantes.

Renovo-lhe, Senhor Presidente, Senhor Coordenador Geral e a todos os participantes deste painel, meu profundo agradecimento pela acolhida dispensada ao modesto servidor do Ministério das Relações Exteriores.

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

REVUE PUBLIÉE TOUS LES DEUX MOIS
PAR LE CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUE ETRANGERE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Prix de l'abonnement.

FRANCE	48 F.
ETRANGER	64 F.

A adresser au

CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUE ETRANGERE
54, rue de Varenne, Paris (7.º)
C.C.P. Paris 1865-41

(Joindre la somme de 1 F pour tout changement d'adresse)

NOVA ORDEM MUNDIAL — ASPECTOS POLÍTICOS

Professor *Luciano Coutinho*

Introdução

Visualisados de uma perspectiva histórica os 30 anos posteriores à 2.ª Guerra Mundial marcaram uma época de profundas mudanças no esquema da divisão internacional do trabalho e na sua ordenação institucional, comercial e financeira. De forma que, assistimos hoje apenas o começo do desenrolar de um processo com conseqüências de longo alcance.

Nos anos 50, sob o manto da hegemonia Norte-Americana e da sua maquinaria institucional (O FMI, o GATT etc.), o mundo parecia meio congelado em seu *status quo* — não somente pelas injunções da guerra fria, como também pelo fato de que a imensa assimetria de poderio econômico-financeiro e político fazia parecer os Estados Unidos assim como um gigante entre *liliputs*. Num mundo semi-devastado pela Guerra, com elevada taxa de desemprego e descapitalização, em gravíssima situação de débito e iliquidez, os Estados Unidos puderam instalar, comodamente, o sistema de predomínio do dólar como moeda veicular das transações internacionais e também como moeda-reserva — não sem estabelecer, de saída, um conjunto de paridades monetárias, que parecia ser então o mais favorável aos seus próprios interesses. Como condição para concessão dos bilhões do Plano Marshall — forçaram-se substanciais desvalorizações de todas as moedas Européias e do Iene (cerca de 90% em média). Garantia-se assim uma posição competitiva e reestimulava-se a reconstrução industrial na Europa e Japão, integrando-os ao mercado Americano pela exportação de manufaturados. Esta política atendia a um duplo objetivo. De um lado apoiava firmemente o soerguimento do capitalismo Europeu e Japonês, afastando a ameaça de um bloco socialista crescente — e, de outro, facilitava enormemente a penetração do capital americano que iniciaria desde então um ciclo extraordinariamente rápido e intenso de internacionalização de suas grandes empresas.

Ao fim da década dos 50, este quadro já havia sofrido visíveis alterações. Com a rápida recuperação das economias Européias e do Japão, cresceu significativamente a posição relativa desses sistemas econômicos nacionais vis a vis com a dos Estados Unidos. Por outro lado, por obra de deficit persistente no Balanço de Pagamentos Norteamericano o dólar já não era mais uma moeda escassa desde 1958. Entre 1950-57 os deficits americanos (que eram superavits para o resto do mundo) totalizaram aproximadamente 10 bilhões de dólares. Desse montante, somente 1.7 foi sacado em troca de ouro-reserva americano depositado no FMI. 1958 pode ser tomado como um ponto de inflexão crítico. A partir de então inicia-se um ciclo de reação nacionalista-européia, sob a liderança francesa: organiza-se o Mercado Comum, abrem-se as baterias contra o dólar no FMI e contra o que M. Debré (na época ministro francês de relações exteriores) denominou de "monstruosas corporações americanas". Os europeus começaram a sacar sistematicamente contra a conta ouro americana para cobrir seus superavits. Já não aceitavam o dólar com tanta confiança, de tal forma que, no período que se segue, os Estados Unidos foram obrigados a financiar, em média, quase 50% do seu deficit de transações correntes com transferência de ouro que deterioraram suas reservas com grande rapidez. O pior é que este processo era autoacumulativo, pois contribuia a cada passo para abalar ainda mais a confiança no dólar, até que, em 1968 estoura a crise com especulação aberta e generalizada e grandes corridas de compra de ouro em todas as praças financeiras européias.

Por outro lado, os sistemas industriais europeus e japoneses adquiriram não só escalas de produção, a níveis de concentração e poder oligopolístico comparáveis aos americanos como empenhavam-se em competir acerbamente, contra atacando em todos os mercados (inclusive na América Latina), bloqueando a onda de aquisições de empresas e ativos pelo capital americano.

Essa situação não escapou aos olhos dos observadores mais argutos. Desde o fim dos anos 50 que Robert Triffin, para citar um norteamericano, já percebera que o Sistema de Bretton Woods está minado em sua base e, propunha com veemência, medidas sérias para controle do deficit do B. P., americano, com a criação de novas formas administradas de reservas internacionais (em face à inelasticidade da oferta do outro) ([1]), antes que a situação escapasse ao controle. Estes clamores foram vãos, pois as causas alimentadoras do deficit americano não eram de fácil remoção. Desde logo o deficit americano não vinha das transações comerciais que demonstravam-se superavitárias (pelo menos até 1971). Os ítens deficitários fundamentais eram o saldo de movimento de capitais de longo

(1) *Cairam de 24.6 bilhões em 1946 para 12.1 em 1968. É verdade as soluções* paliativas como a criação do DES, após a conferência de 1966, no Rio, foram tentadas sem resultado.

prazo (basicamente investimento direto das empresas no exterior) e os gastos militares, que se aceleraram com a guerra do Vietnã. Secundariamente a conta de viagens e turismo contribuia para o saldo negativo.

Seria ingenuidade supor que os vários Governos Americanos desde a Administração Eisenhower não estavam atentos para a gravidade do problema e deixaram de corrigi-lo por falta de visão. A verdade é que não existia nenhuma solução fácil e todas as propostas se embaralhavam num emaranhado de considerações contraditórias. Não se podia compensar os ítens deficitários por uma forte ampliação do superavit comercial, seja através de controles diretos ou restrições às importações — sem ameaçar gravemente importantes setores exportadores das economias européias, a Japonesa e as subdesenvolvidas; ou, no caso de se lançar mão da desvalorização do dólar, pela própria desintegração do Sistema Bretton-Woods. Por outro lado, os gastos militares no exterior não podiam ser sensivelmente comprimidos sem que se comprometesse o papel estratégico de sustentáculos do sistema ocidental que os Estados Unidos assumira desde o pós guerra. No que toca à possibilidade de eliminar a exportação de capital certamente que qualquer medida drástica neste sentido contava com a decidida oposição das maiores e mais poderosas empresas oligopolistas.

Neste quadro, só foi possível tomar um conjunto de medidas paliativas como o foram os apelos à diminuição do turismo no exterior e, através da adoção de uma seqüência de regulamentações para evitar a saída excessiva de capital monetário de curto prazo, (2) medidas estas que terminaram por facilitar e incentivar o desenvolvimento posterior do mercado financeiro de Eurodivisas, ao bloquear a dimensão internacional que o *mercado financeiro norteamericano poderia exercer normalmente no âmbito* internacional. É verdade que os Estados Unidos tentaram redefinir o quadro de restrições tarifárias através de reformas no âmbito do GATT — com objetivo de impedir o agravamento das vantagens do diferencial tarifário criado pelo Mercado Comum — entretanto estas tentativas viram-se frustradas ante a resistência européia (entre 60-62 com o fracasso do Dillon Round e depois entre 64-67 com o insucesso relativo do Kennedy round).

A política antiinflacionária que se seguiu à eleição de Nixon em 1968, com a imposição de fortes restrições ao nível de crédito interno e custos governamentais provocou uma situação de superavit no BP ameri-

---

(2) O Regulamento O impediu os agentes financeiros americanos de oferecer taxas de juros elevados para atrair depósitos de capital — de forma que estes depósitos se dirigiram aos Bancos Europeus e filiais de Bancos Americanos na Europa. Posteriormente, o Governo Americano impôs uma taxa de equalização de taxas de juros compensativos, retirando o incentivo para a saída de capital atraído por estes diferenciais. Em 68 implantou-se o "Voluntary Restraint Program" e, posteriormente, o "Restrictions on Overseas Direct Investment" — RODI.

cano em 62/69. Este superavit foi em grande parte criado por uma volumosa entrada de capital monetário provenientes do mercado de Euromoedas, em grande parte canalizado pelos próprios bancos americanos, em busca de aplicações vantajosas nos Estados Unidos onde a taxa de juros se elevara substancialmente. Isto ilustra bastante bem a importância que o mercado financeiro americano desempenha, como regulador principal do nível de liquidez internacional e da sua taxa de juros.

Nos anos que se seguiram, de 1970-71 o BP americano voltou a ser fortemente deficitário. Não somente pela mudança de orientação da política econômica americana na direção de liberalizar o crédito causando um movimento reverso de capital monetário para o mercado de Euromoedas, como também pelo acúmulo crescentemente intolerável de especulações contra o dólar — da qual participavam os próprios capitais americanos e as empresas internacionais — com objetivo de evitar perdas de desvalorização em sua carteira de aplicações financeiras e no seu fluxo de caixa. O Governo Americano, consciente do perigo crescente de total inconvertibilidade externa do dólar tentou pressionar por um reajustamento de paridades onde a relação dólar-ouro permanecesse inalterada porém se verificassem sensíveis apreciações (ou valorizações) das principais moedas européias. Este tipo de solução foi firmemente rejeitado pelos Estados Europeus, uma vez a sua forte articulação comercial interna seria perturbada pela modificação das paridades intra-européias. Na impossibilidade de conseguir um acordo à sua maneira, os Estados Unidos embarcaram numa política de forçar a resolução do problema pelo agravamento das próprias tensões de mercado. Assim, nos fins de 70 e durante 1971, facilitou-se e provocou-se num deficit de enormes proporções (— 9.8 bilhões em 1970 e quase — 30,0 bilhões em 1971). Para proteger as paridades e evitar pressões excessivas de revalorização de suas moedas, e proteger a situação dos grandes setores exportadores, os Bancos Centrais Europeus foram forçados a deglutir um volume sem precedentes de dólares não desejados — até o ponto em que sua capacidade chegou a um limite. As crises de especulação tornaram-se cada vez mais violentas e freqüentes — com a participação ativa das grandes empresas e filiais bancárias americanas na Europa. Qundo os Bancos Centrais Europeus esgotaram a sua capacidade de "bancar" este processo, os Estados Unidos puderam negociar a partir de uma posição de força — robustecida ademais pela introdução de uma sobretaxa geral de 10% sobre as suas importações — o fim do sistema de Bretton Woods. Decretando-se, finalmente, o término da convertibilidade externa das reservas-ouro americanas em agosto de 1971. O acordo "Smithsoniano" iria estabelecer novas paridades fixas com uma desvalorização média relativa do dólar com relação às moedas européias e o Iene de cerca de 11-12% (permanecendo a paridade entre estas moedas quase inalterada). O acordo não adotara, porém, nenhum sistema sólido de regulagem das paridades internacionais, de forma que a situa-

ção permaneceu relativamente incerta. Nos dois anos seguintes, 72 e 73, o BP americano manteve a sua posição deficitária a níveis ainda elevados, o que contribuiu para alimentar um novo ciclo de especulações contra o dólar. Em fevereiro de 1973, ocorre uma nova desvalorização do dólar e outras revalorizações de moedas européias e do Iene — de tal forma que, em média, as moedas fortes se apreciaram relativamente ao dólar, em cerca de 30% acumulados desde 1971. A partir de então, o sistema passou a um padrão de paridades flutuantes, constituindo-se um Grupo de Vinte representantes no FMI para propor uma reformulação do sistema monetário internacional, cujas proposições acabam de ser discutidas na reunião de setembro passado.

É importante ressaltar que, afora a permanência das duas causas básicas, já citadas, a continuidade do deficit do BP americano, mesmo depois do acordo Smithsoniano, deveu-se também ao aparecimento de um deficit nas transações comerciais — a partir de 1971. A ocorrência deste deficit ilustra a crescente perda de competitividade relativa de vários setores industriais americanos, ocasionando fortes pressões protecionistas por parte dos setores atingidos e dos sindicatos. O acúmulo dessas pressões vai resultar na introdução de uma série de restrições e finalmente, na elaboração do Trade Act de 1974.

Apesar das modificações fundamentais da economia internacional nos 30 anos de posguerra, os Estados Unidos continuam sendo o centro cíclico principal do sistema internacional. Assitiu-se, neste período, a uma expansão geral e acelerada das economias capitalistas até 1973, com uma marcada redistribuição da importância relativa dos sistemas nacionais, com a expansão da Europa e do Japão. Todavia, apesar da economia americana ter perdido peso relativo no bloco de países desenvolvidos, o mesmo não se pode afirmar com relação ao grande capital americano. As grandes empresas oligopolistas norteamericanas, seguidas depois pelas Européias e Japonesas, expandiram-se globalmente, criando quase 55.000 afiliadas e empregando diretamente cerca de 12 milhões de trabalhadores fora de suas economias de base, com um faturamento externo superior a 300 bilhões de US$ em 1973. Esta tremenda expansão internacional das grandes empresas manufatureiras, tendeu a criar novas formas de articulação das economias desenvolvidas através da interpenetração mútua de seus mercados, pelas afiliadas de suas grandes empresas, (com excessão do Japão, cujo mercado interno continua em grande parte fechado à penetração externa — porém sob pressão permanente para que seja liberalizada a entrada).

A expansão acelerada do subconjunto de empresas afiliadas e subsidiárias no exterior (subsistema afiliado) permitiu ao sistema global de empresas internacionais crescer a taxas muito elevadas, mantendo uma média em torno de 10% ao ano, entre 1963-1973, muito embora as economias de base dos sistemas matrizes estivessem crescendo a taxas médias bastante inferiores (entre 4 e 8%), à excessão do Japão.

Isso implica que o crescimento do sistema de empresas oligopolistas a internacionais baseou-se na expansão ainda mais rápida do subconjunto de Afiliadas,(3) seja através da concentração crescente dos mercados onde operam ou pela penetração de novos mercados centrais e periféricos. Em outras palavras, a nível global as empresas oligopolistas internacionais ocuparam um espaço econômico relativo crescente, tanto através da ampliação de suas parcelas de mercado (pela compressão relativa do mercado dos competidores locais), quanto pela abertura e ocupação de setores industriais dinâmicos nas regiões periféricas.

Os estudos acadêmicos de organização industrial indicam que estas empresas tendem a ser fortemente oligopolísticas, operando em mercados sob seu controle, com forte diferenciação dos seus produtos (criação de mercados "cativos", através dos gastos de publicidade) e protegidas por patentes tecnológicas. Tudo isto resulta na capacidade de administrar e impor os seus preços — mesmo quando submetidas a pressões de custos e condições adversas — de forma a assegurar uma margem operacional de lucros bastante elevada e estável com relação aos demais setores. Estas, características permitem às grandes empresas oligopolistas internacionais crescer e operar com um relativo equilíbrio financeiro e com um grau relativamente estável de auto-financiamento. Certamente que, por conveniência, e em situações de inflação e riscos elevados, as afiliadas podem operar com elevado nível de endividamento da fonte local ou no mercado de Euromoedas. Esta relativa estabilidade financeira e as articulações diretas com o grande capital financeiro permitem às grandes empresas internacionais operar com grande acessibilidade ao crédito e níveis de endividamento, reforçando-se ainda mais o seu poder financeiro e sua capacidade de acumulação.

Paralelamente a esta nova forma de articulação internacional, o fluxo do comércio internacional também cresceu expressivamente entre os países desenvolvidos principalmente no que toca aos manufaturados, com as exportações Japonesas e Européias crescendo a taxas elevadas. Ressalte-se porém, que as empresas internacionais são diretamente responsáveis por cerca de 1/4 destas transações (entre matrizes e afiliadas).

Portanto, no bojo dessa expansão internacional das grandes empresas a economia mundial vem sendo crescentemente articulada e integrada através de formas avançadas de divisão do trabalho dentro da empresa, projetada à escala internacional. Isto é, as velhas formas de divisão do trabalho "entre nações", está cedendo lugar a uma integração internacional da produção industrial — onde as empresas internacionais aparecem como polos de internalização das vantagens comparativas dinâmicas e

(3) A proporção da formação de capital fixo dos sistemas internacionais no exterior ampliou-se de menos de 10% em meados dos anos 50 para quase 35% em 1972. Da mesma forma a parcela das vendas realizadas no exterior já atingiu quase 30% em 1971.

das economias de escala e de especialização através da divisão planejada do trabalho e das transações entre as empresas componentes do seu sistema. Esta maximização planejada de lucros à escala global implica na descentralização de processos e estágios de elevado custo de trabalho direto para as regiões de grande disponibilidade de mão de obra e baixo nível de salários, enquanto que os estágios intensivos em tecnologia, "engeneering" e economias de escala continuam concentrados nas economias de base da matriz — como é o caso, por exemplo, dos *bens de capital padronizados.*

Como a estrutura organizacional típica das oligopolistas internacionais é altamente centralizada pelos *headquarters* (empresa-mãe) onde supergerentes e capitalistas determinam a estratégia global de expansão, deduz-se que o processo de centralização e concentração internacional do capital e dos mercados, movido por estas empresas deve ter originado uma tendência correlata à centralização global do poder e das decisões econômicas privadas. Assim, num sistema onde os horizontes de acumulação de capital são internacionais (ou globais) e o poder de decisões se polarizou crescentemente no topo administrativo dessas grandes empresas, administração da política econômica e as formas de controle social continuam a ser fundamentalmente uma atribuição de Estados Nacionais, operando e atendendo respectivamente às conjunturas e contextos sócio-políticos de cada sistema nacional.

Criaram-se, desta forma, algumas dificuldades e fricções decorrentes da dificuldade que os Estados Nacionais têm de conciliar interesses, os diversificados e complexos das sociedades nacionais com aqueles polos de poder com seus interesses econômicos específicos e internacionalizados.

Em grande medida os Estados Nacionais, (principalmente nos países desenvolvidos), têm sido bem sucedidos nesta tarefa de administração política. O problema fundamental reside porém, na dificuldade que encontram em coordenar eficientemente as suas políticas econômicas e internacionais entre si, na medida necessária para fazer frente às exigências de um mundo crescentemente complexo e interdependente, onde os problemas específicos da ordem econômica internacional ganharam um peso significativo.

A experiência histórica e a evolução recente são testemunhas dessa dificuldade de coordenação supra-nacional. A relativa inoperância das instituições internacionais, e as fricções freqüentemente observadas desde o fim dos anos 50, sugerem que os Estados Nacionais tendem a adotar políticas, cujas prioridades são definidas no contexto de seus sistemas políticos internos, isto é, atendendo ao conjunto de interesses políticos definidos a nível de cada sociedade nacional. É importante ressaltar que as grandes empresas oligopolistas constituem um dos polos mais influentes e poderosos desses sistemas — de tal forma que, em várias instâncias, os Estados Nacionais das suas respectivas economia de base, articulam e refletem os interesses internacionais específicos desses setores oligopolis-

tas, provocando, muitas vezes, atritos com outros Estados Nacionais, em defesa de interesses simetricamente rivais. Isto é, as rivalidades naturais da competição inter-oligopolista, podem ser transferidas para o plano das relações entre os Estados Nacionais respectivos. Não raramente este tipo de dificuldade esteve presente, por exemplo, nas relações Norteamericanas-Européias como pano de fundo de empresas havidas, a nível de negociações de questões relacionadas com o sistema monetário internacional.

Como não poderia deixar de ser, dentro deste quadro de mudança da divisão internacional do Trabalho, o papel das economias periféricas, certos polos periféricos tornaram-se parte da própria fronteira da acumu-desenvolvimento nos países mais avançados da periferia, capazes de absorver crescentemente os investimentos das Empresas Oligopolistas Internacionais, com a criação paralela de uma base industrial pesada de bens de capital — criada, na maioria dos casos pela interferência do Estado. Assim, certos polos periféricos tornaram-se parte da própria fronteira de acumulação de capital do sistema de oligopolias internacionais.

Por outro lado, mantiveram-se — nas regiões mais atrasadas — as características anteriores da divisão internacional do trabalho, ou seja, a especulação da produção primária de exportação com os recorrentes problemas de deterioração das relações de intercâmbio. É certo que a este quadro, foi incorporado o ingrediente novo da subsidiária internacional, produzindo certos produtos intensivos em matérias-primas de elevados custos de transporte e custo direto de trabalho não qualificados. Todavia, como o daqueles polos onde o processo de industrialização já avançara desde a refusão e o período da 2.ª guerra, foi possível a absorção maciça de capitais — diferenciando-se significativamente a estrutura produtiva e os padrões de consumo, com o "transplante" das estruturas oligopolistas internacionais.

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA ORDEM INTERNACIONAL

Em resumo, poderemos agrupar em duas grandes categorias os principais problemas da ordem econômica internacional.

1.º) Aqueles ligados à ausência de uma superestrutura institucional e derivados das dificuldades de coordenação supranacional das políticas dos países desenvolvidos.

2.º) Aqueles ligados à redefinição do papel dos países periféricos atrasados e um processo de industrialização, principalmente no que toca à distribuição e acesso dos ganhos do processo tecnológico — monopolizados pelas empresas internacionais.

No 1.º Congresso de Problema Técnicos, cabe ressaltar as dificuldades para o estabelecimento de um novo pacto estável de regulamentações comerciais e de operação: o sistema monetário internacional. Ademais, a dificuldade de coordenar políticas econômicas e principalmente com a crescente ineficácia das políticas de administração da demanda global, dadas as novas características dos sistemas industriais, fortemente oligopolizados e põe em perigo a capacidade dinâmica de gerar progresso técnico que é fundamental para a saúde econômica dos sistemas desenvolvidos. Êste tipo de dificuldade pode retardar, por exemplo, a recuperação da crise atual — prevista para meados do ano que vem.

No que tange à redefinição da periferia, vários problemas cruciais necessitam de resolução urgente:

1.º) definição da política de apoio a exportação de manufaturados em viabilizar a cobertura dos deficits do BP dos países que não exportam petróleo, sob pena de se paralisarem os processos de industrialização — que são de grande importância para a exportação dos países avançados.

Paralelamente, são necessárias as políticas de apoio e facilitações de créditos internacionais e os planejamentos das novas formas de operação do sistema monetário internacional.

2.º) Reafirmação da política de acesso e regulamentação do fluxo de progresso tecnológico para viabilizar.

— formação da base de bens de K, diferenciada e completa, para viabilizar os processos de industrialização.

3.º) Quanto à matérias-primas:

Petróleo — situação especial:

— distribuição desigual das reservas fundamentais de exportação.

— preços firmados artificialmente baixos.

— reajuste drástico, foi absorvido com grande imposto de reciclagem funcional.

Situação semelhante:

a) Alguns outros metais escassos. b) cereais. c) fertilizantes. d) cana-de-açúcar. e) situação de oferta deficiácia — tendência de caída de preços por sobre a média, e f) demais produtos — alta conjuntural.

NOVA ORDEM MUNDIAL — ASPECTOS TECNOLÓGICOS

Eng. *Amaro Lanari Jr.*

Desde tempos imemoriais, a Segurança Nacional tem sido buscada na criação de um "império", isto é, no domínio dos elementos de produção, — homens e terras — garantidores de uma autosuficiência econômica e, conseqüentemente, militar.

A noção de "espaço vital", que levou a Alemanha à loucura da última guerra, e a expansão japonesa na China e na Mandchúria constituiram, assim o esperamos, as últimas tentativas para a obtenção do "império" pela força.

Os princípios americanos da eficiência e do progresso ilimitado, geradores da produção em massa e do consumo em massa, vieram inspirar um novo conceito de segurança que despreza a auto-suficiência para basear-se justamente na interdependência. Segundo essa compreensão nova, o desenvolvimento econômico estendido ao máximo criará um fluxo comercial de tal magnitude e importância, entrelaçará de tal forma os interesses de importadores e exportadores, afetando as economias internas dos parceiros de tal maneira que a segurança de cada um é parte da segurança de todos e todos se empenharão na segurança de cada um.

Não é fácil, sobretudo para os povos ricos que se aproximam da auto-suficiência "imperial", compreender e, sobretudo, praticar essa nova noção de segurança. Mas o apelo à força se tornou de tal maneira devastador e catastrófico para todos, que o domínio e a segurança pelas armas, embora fator de respeito e intimidação, perde objetivo de sobrevivência para tornar-se simplesmente um suicídio.

Sem irmos mais longe na justificação dessa idéia de interdependência, que vem colocar a convivência pacífica das nações em bases muito mais sólidas, desejamos apenas salientar a importância que adquire nesse sistema o nível tecnológico da produção nacional. Nesse novo "império" coletivo, o domínio e a conquista não se fazem pela força das armas, mas pela alta qualidade aliada ao baixo preço dos produtos no mercado, isto é, pela capacidade de competição no mercado internacional.

No conceito antigo, que veio até o colonialismo de nossos dias, o poder nacional se ampliava pela anexação de mais terras e mais braços. Agora, esse poder se reforça pela maior eficiência com que braços e terras são aproveitados. E sendo a melhoria da eficiência um processo ilimitado no tempo como no espaço, a eficácia desse processo vai depender da capacidade nacional de absorver as tecnologias mais avançadas, assim como de gerar novas tecnologias.

Não estamos exagerando, portanto, quando afirmamos que, no mundo de hoje, a tecnologia pode criar o desenvolvimento econômica, a riqueza e o poder.

Neste ponto, devemos esclarecer que se deve entender por tecnologia, o seu domínio e o seu controle.

Quem percorre os Estados Unidos de costa a costa, não deixará de observar, a cada "breakfast", a regularidade e a uniformidade com que se apresentam os dois ovos fritos. Nunca são duros em demasia nem exageradamente moles, mostrando um aspecto e consistência que provavelmente atende à média do gosto americano. Naturalmente, os ovos devem obedecer a padrões, de qualidade e de conservação, assim como o processo de fritá-los se faz com aparelhamento uniforme, em condições de tempo e temperatura perfeitamente definidos. Assim, podemos dizer que existe nos Estados Unidos uma tecnologia própria para fritar ovos.

Quando se afirma que a tecnologia é o conjunto de métodos e processos para produzir alguma coisa, é preciso ter em mente que essa coisa a ser produzida tem de ser definida em termos de um rigor científico bastante apurado, a fim de bem caracterizar-se a tecnologia respectiva. Exemplificando, há vários métodos e processos tecnológicos para produzir uma chapa de aço, quando o produto a ser obtido é simplesmente definido como uma chapa de aço. Mas se especificamos uma chapa de aço com tal composição química, com tais tolerâncias máximas e mínimas em suas propriedades físicas ou mecânicas, estaremos introduzindo exigências que vão definir os processos tecnológicos e, conseqüentemente, os equipamentos mais convenientes a serem empregados, ou mesmo requerer novos métodos e equipamentos, especificamente adaptados.

Muitas vezes, a tecnologia está intimamente ligada ao nível de produção. Em outras palavras, é necessário um nível mínimo de produção para justificar economicamente o emprego de determinada tecnologia. Assim, na década de 20 o desenvolvimento da produção automobilística foi de tal magnitude nos Estados Unidos que a indústria americana desenvolveu um novo processo para produzir chapas de aço em laminadores contínuos, com uma capacidade de produção extraordinária. Cada um desses laminadores seria capaz de produzir chapas suficientes para abarrotar o mercado de vários países europeus.

Verificou-se ainda que o produto do laminador contínuo, a chapa de aço em bobinas, tinha propriedades físicas e mecânicas muito mais uniformes que as antigas chapas, além de possibilitar uma mecanização mais completa e econômica de toda a indústria de transformação.

Isto veio tornar accessíveis a milhões de pessoas não somente o preço dos automóveis, mas o dos aparelhos eletro-domésticos e outros bens de consumo. Com um atraso de 20 anos, a tecnologia dos laminadores contínuos se estendeu pela Europa e por todo o resto do mundo.

É interessante observar como, neste caso, o grande consumo americano forçou a produção em massa, e como essa nova tecnologia de produção veio possibilitar em outros países o consumo em massa.

Nos princípios deste século disse certa vez Calógeras a propósito da nossa indústria siderúrgica, que se o Brasil quisesse, realmente industrializar-se deveria usar os mesmos métodos e processos dos países mais desenvolvidos. Não sabemos se Calógeras tinha percepção exata da profunda verdade dessa afirmativa, que relaciona intimamente a tecnologia com o desenvolvimento econômico. Fosse conhecimento ou inspiração de gênio, o certo é que Calógeras não se fez entender, ou os tempos não estavam maduros para podermos compreendê-lo. Esperamos muitos anos que o consumo crescesse, utilizando uma tecnologia já obsoleta, em lugar de forçar o consumo com uma tecnologia atualizada.

Como não basta produzir, mas também que o produto seja da melhor qualidade e do mais baixo custo, outras exigências são necessárias para o domínio da tecnologia, além do perfeito conhecimento das possibilidades e limitações do equipamento. É necessário saber controlar rigorosamente a produção em todas as suas fases a fim de que a qualidade, a produtividade e o rendimento de bons produtos se mantenham dentro dos padrões pré-estabelecidos. Também é necessário que os padrões de custo de toda a organização possam ser mantidos sob controle, a fim de que os desvios desses padrões sejam prontamente corrigidos.

Assim, o domínio da tecnologia pressupõe não somente que cada indivíduo conheça a fundo a sua formação, como também que a própria estrutura administrativa seja adequada para manter eficientemente os índices de produção e de custo, desde a matéria-prima até a entrega do produto ao consumidor.

Finalmente, é preciso capacitar-se a melhorar indefinidamente esses índices e estar preparado para adaptar ou para criar novas tecnologias, a fim de que a indústria não venha a ser ultrapassada pela concorrência e alijada da competição interna e externa. Esta é a função de uma estrutura de informação de pesquisa e desenvolvimento, tanto mais completa e importante quanto maior a empresa.

Por tudo isso, entendemos que o domínio e controle de uma tecnologia significa saber produzir segundo padrões técnicos e econômicos controlados, ser capaz de melhorar indefinidamente esses índices e aprender a especificar, projetar e fazer construir o equipamento.

Esclarecidos esses pontos preliminares, podemos inferir algumas afirmativas importantes.

A primeira é que a tecnologia somente se realiza na empresa, é propriedade da empresa. O domínio tecnológico não se localiza em pessoas, nem mesmo em equipes, mas na coletividade integral da empresa. Conseqüentemente, tecnologia nacional subentende empresa nacional com capacidade para projetar, produzir e melhorar.

Diante do nível tecnológico relativamente atrasado em que nos encontramos, deveremos fazer um esforço extraordinário com o fim de adquirir a tecnologia estrangeira, sob as formas de compra de moderno equipamento, assistência técnica e uso de patentes. Os dispêndios em divisas com a transferência tecnológica crescerão com o desenvolvimento do País, antes de se estabilizar, ou mesmo decrescer, porém a necessidade permanente de informação e atualização exigirá dispêndios também permanentes. Uma exagerada preocupação com a economia de divisas para transferência tecnológica poderá tornar-se extremamente prejudicial ao desenvolvimento do País.

Deveremos estar atentos para facilitar a consolidação do domínio da tecnologia em todas as áreas e em todos os seus estágios. Isto significa:

Generalizar o estabelecimento de normas técnicas e forçar por meio delas um avanço tecnológico, pela melhor especificação dos produtos.

Estimular a fabricação de bens de capital no País, último estágio da transferência tecnológica.

Generalizar um sentido pragmático da educação e da formação profissional em todos os graus e em todos os setores de atividade, ensinando a fazer as coisas e não a falar sobre as coisas. Neste sentido, recuperar milhões de brasileiros com curso primário ou secundário incompletos, colocando a seu alcance os elementos mais simples de uma formação ou treinamento técnico especializado. Por outro lado, incentivar a pós-graduação dos mais capazes, no País e no estrangeiro.

A eficiência que desenvolvermos para esse processo de atualização tecnológica do País e a eficácia dos resultados que nos farão prosseguir sobre nossos próprios pés na demanda de novas fronteiras do progresso e do desenvolvimento, dependem em grande escala da motivação que nos impulsiona.

Sem dúvida que num primeiro plano, esta motivação está numa segurança econômica mais efetiva e mais generalizada na melhoria das condições de vida para nós e nossos filhos.

Mas, num plano mais alto e mais geral, capaz de solidarizar-nos no objetivo comum, está a qualidade do sentimento nacionalista que soubermos desenvolver em todos nós. Este deverá ser um sentimento positivo, jamais negativo. Estimulará a construir, não a destruir. Será confiante e seguro de si mesmo, nunca fugidio, falso ou desleal. Nem ufanismo ingênuo, nem xenofobia psicótica.

Será um nacionalismo alegre, franco e generoso, pois assim é a índole do povo brasileiro.

FOREIGN AFFAIRS

An American Quarterly Review

Published quartely by Council on Foreign Relations, Inc. Editorial and Businesse Offices, 58 East 68 Street, New York, N.Y. 10021.

POLICENTRISMO — NOVOS SISTEMAS DE ALIANÇAS

Luiz Augusto Pereira de Souto Maior

O tema que me cabe abordar relaciona-se com alguns dos aspectos mais relevantes da política internacional de nossos dias.

Procurarei examinar primeiramente a dicotomia bipolarismo versus policentrismo, em seu sentido mais estrito, para depois considerar o problema da inter-comunicação e da interdependência entre os diferentes países ou blocos de países e, finalmente, focalizar a situação dos países em desenvolvimento no atual contexto das relações político-econômicas internacionais.

A noção de que o mundo tenderia para uma conformação política policêntrica surgiu como conseqüência natural do ressurgimento econômico dos países mais fortemente devastados pela guerra e, subsidiariamente, do esmaecimento das tensões entre os líderes dos blocos capitalista e socialista. Ao término da II Guerra Mundial, a visão de um mundo regido por normas capazes de evitar novas catástrofes e de disciplinar a própria competição econômica de forma a evitar as manifestações predatórias de concorrência que haviam caracterizado a década dos 30 revelou-se efêmera e irrealista. As forças políticas e econômicas mundiais polarizaram-se em torno dos dois grandes centros de poder remanescentes do conflito geral — Estados Unidos e União Soviética. A ilusão de um mundo harmônico e disciplinado cedeu lugar a uma estrutura internacional bipolar que refletia, no plano do poder mundial, a concepção maniqueista de um mundo que muitos viam fadado a uma opção dogmática entre o bem e o mal.

Rapidamente, a própria emulação política levou cada uma das superpotências a buscar fortalecer o seu sistema de alianças, e, sobretudo no caso dos EUA, a promover a prosperidade econômica dos seus aliados. A Europa Ocidental e o Japão, ricos em capital humano e ajudados por influxos maciços de recursos americanos, entraram numa fase de reconstrução e, logo a seguir, de desenvolvimento auto-sustentado, atingindo taxas de crescimento consideravelmente superiores à do próprio Estados Unidos.

Na Europa Ocidental, ao mesmo tempo que crescia a atividade econômica, prosperava também a idéia de união econômica e política, concebida como instrumento capaz de promover não apenas a mais rápida materialização das potencialidades econômicas da região, mas também de unir as economias de países antes antagônicos, especialmente França e Alemanha, de forma a dificultar a eclosão de novos conflitos intra-europeus. Em tais condições, era natural que os analistas internacionais se perguntassem se esta Europa Ocidental, próspera, rica em conhecimentos técnicos e científicos, e onde parecia começar a criar raízes um novo sentimento de unidade regional, não viria a constituir-se num centro de poder, capaz de desempenhar um papel político próprio entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Ao mesmo tempo, o Japão, com uma tenacidade e capacidade de realização extraordinárias, superava as limitações físicas do seu próprio território e as restrições decorrentes do desfecho do conflito militar, para converter-se na terceira potência econômica do mundo. Também aí, parecia válida a pergunta de se um país com tal pujança econômica desejaria — ou sequer poderia — manter-se indefinidamente numa posição política secundária ou se buscaria afirmar-se no cenário internacional, com uma posição própria e uma política externa ativa e bem definida.

Enquanto estes desenvolvimentos tinham lugar no mundo capitalista, um regime marxista assumia o poder na China continental, enquanto o Governo de Chiang Kai-Shek, reduzido à ilha de Formosa, perdia muito da sua significação política própria, para transformar-se em objeto de discórdia e de competição estratégica entre as principais potências mundiais.

A evolução da posição chinesa no cenário mundial só viria a completar-se, entretanto, adquirindo características próprias, depois da rutura política com Moscou e da conseqüente bipartição do mundo socialista, em duas grandes unidades — o bloco soviético e a República Popular da China. Ao assumir, assim, posição independente e significativa no cenário internacional e adotar, inclusive, uma postura ativa e militante na sua própria região geográfica, a China, com seus imensos recursos naturais e demográficos, surgia também, pelo menos em termos potenciais, como um dos centros mundiais de poder.

Os acontecimentos acima esquematizados, que cobrem um período de cerca de duas décadas, representam inegavelmente uma transformação radical do cenário político mundial. Eles definem a passagem do bipolarismo indisfarçável que caracterizava o cenário político internacional logo após o término da II Guerra Mundial para uma situação de menor concentração de poder, à qual muitos passaram a referir-se como de multipolarismo ou policentrismo, por oposição à configuração bipolar antes referida. Chegou-se mesmo a fazer referência a uma estrutura pentagramática do mundo, por alusão aos países ou agrupamentos de países que

riam, dentro desta ótica, os cinco grandes centros mundiais de poder — Estados Unidos, União Soviética, Europa Ocidental, Japão e China.

Sem procurar de qualquer maneira minimizar a enorme importância dos acontecimentos acima mencionados e o seu impacto sobre a política mundial, convém examinar mais a fundo até que ponto se justifica falar de um mundo multipolar em contraposição direta à conceituação bipolar do cenário político de após guerra.

A noção de que existam dois ou mais centros internacionais de poder exige desde logo uma conceituação mais precisa daquilo que entendemos por poder. Em outras palavras, cabe indagar se a expressão "centro mundial de poder" tem o mesmo sentido conforme seja aplicada aos EUA ou à URSS ou à CEE.

Sem procurar ser excessivamente preciso, pareceria válido conceituar o poder internacional, *para os fins da nossa análise*, como a *capacidade* de que dispõe um país para exercer influência sobre outros e para resistir a influências ou pressões de outros países ou blocos de países.

Assim conceituado, o poder internacional teria dois aspectos: um positivo, que caracterizaria uma situação de liderança, de hegemonia ou mesmo, em casos extremos, de dominação, e outro essencialmente negativo ou defensivo, que se caracterizaria por uma relativa imunidade a influências ou pressões exógenas.

Se contemplarmos o mundo atual e o comportamento dos chamados centros de poder a que acima nos referimos, observaremos uma clara diferença entre a situação, por exemplo, dos Estados Unidos ou da União Soviética e da Europa Ocidental. No primeiro caso, existe uma clara capacidade de influenciar os acontecimentos mundiais, quer no plano político quer no econômico, ao mesmo tempo em que se verifica uma substancial imunidade a pressões externas. É evidente que tanto a capacidade de influir quanto a de resistir a influências tem limites claramente perceptíveis. Tais limitações existem em quase todos os terrenos e em relação à grande maioria dos países, porém são particularmente observáveis nas relações entre as duas superpotências. Em contraste, os países europeus, quer tomados individualmente quer atuando solidariamente, como no caso da Comunidade Econômica Européia, têm um poder — quer de influência quer de resistência — muito mais limitado e geralmente setorial.

Este aspecto nos leva a outra consideração relevante na análise do que temos em mente ao referir-nos a centros internacionais de poder, qual seja o caráter mais ou menos abrangente, mais ou menos multiforme, desta capacidade de influenciar os outros ou de resistir a influências alheias.

Um país como o Japão cuja relevância no quadro econômico mundial é marcante e inconstetável, tem revelado até agora pouca disposição — ou tem julgado ter poucas possibilidades — de desempenhar um papel particularmente ativo no plano estritamente político. Por outro lado, o Ja-

pão apresenta uma vulnerabilidade objetiva decorrente da sua dependência em relação ao exterior, tanto no tocante ao suprimento de insumos essenciais, quanto no atinente à colocação de seus próprios produtos. Tal situação poderá traduzir-se, em determinadas circunstâncias, numa menor capacidade de resistir a certas influências externas.

Olhando já o problema de um ponto de vista geográfico, vemos que um país como a China, por exemplo, cuja importância na sua própria região geográfica é primordial e que exibe uma enorme capacidade de resistência, senão mesmo uma quase imunidade a influências exógenas, tem uma posição menos ativa no plano mundial.

Estas considerações sobre a conceituação do poder internacional e algumas das características da atitude assumida por países ou blocos de países que, dentro de uma visão policêntrica do mundo, poderiam ser considerados como centros internacionais de poder, não visam de maneira alguma a fazer uma análise da atuação de cada um, o que, evidentemente, transcenderia de muito os limites desta exposição. O que procurei foi, apenas sublinhar o fato de que, quando nos referimos a poder internacional como um atributo de cada um desses países ou grupo de países, não estamos, a rigor, utilizando uma conceituação uniforme. Nem se pode dizer que a diferença não seja conceitual, mas apenas de grau, isto é, que um país ou grupo de países tenha mais ou menos poder do que outros, sempre dentro de uma mesma acepção da palavra *poder*. Trata-se, antes, do fato de que falamos realmente de atributos distintos e, portanto, não rigorosamente comparáveis. Por este motivo, não me parece totalmente correto falar de policentrismo ou multipolarismo no sentido de que existam hoje vários centros mundiais de poder, da mesma forma em que, na segunda metade da década dos 40, existiam apenas dois. O que, sim, me parece válido é falar de um relativo esmaecimento do poder de cada uma das duas superpotências que, logo após o término da II Guerra Mundial, representavam centros praticamente incontestáveis de poder internacional. Em outras palavras, o que se deu foi uma diminuição da capacidade hegemônica de cada um dos dois centros originais e não uma repartição desta capacidade hegemônica com outros países ou grupos de países que, assim, passariam, por sua vez, a exercer, com presumíveis diferenças de grau, os mesmos atributos de império antes exercidos por apenas dois.

Vários fatores contribuiram para esta redução da hegemonia exercida pelas duas super-potências.

A capacidade de destruição recíproca levou-as à consciência de que, quaisquer que fossem os antagonismos ideológicos, políticos e econômicos, era necessário manter a competição aquém dos limites da confrontação militar direta. Para ambas, a coexistência deixou de ser uma opção política para transformar-se na única alternativa para a auto-destruição.

Por outro lado, o *status* de superpotência — ou simplesmente de grande potência — cria um interesse implícito na preservação da estru-

tura de poder internacional vigente. As grandes potências, que são, por definição, as beneficiárias da ordem internacional prevalecente têm um claro interesse em manter eventuais conflitos, sobretudo os conflitos entre elas, *dentro de limites compatíveis com a sobrevivência do quadro internacional* de que se beneficiam. Este interesse comum tem-se revelado, freqüentemente, mais forte do que as divergências ideológicas, agindo em favor de uma atitude que, se não leva ao entendimento nem evitar os conflitos periféricos, conduz pelo menos à distensão do clima dominante nas relações internacionais.

Este clima de distensão ou de *détente* veio, por sua vez, reduzir a preeminência das considerações de segurança dentro do quadro geral das políticas nacionais dos países pertencentes ao sistema de alianças do chamado Mundo Ocidental e, conseqüentemente, o seu sentido de dependência em relação aos EUA. Esta tendência foi acentuada pela prosperidade econômica e o conseqüente sentimento de auto-confiança setorial desses países.

Assim, a *détente,* a prosperidade econômica e um maior grau de autoconfiança, especialmente por parte da Europa Ocidental e do Japão, contribuiram para atenuar a posição hegemônica dos EUA dentro do sistema de alianças do Mundo Ocidental.

Estas mudanças na conjuntura política mundial e na atitude dos principais países desenvolvidos de economia de mercado coincidiram com um aumento perceptível do grau de interdependência entre os vários países do mundo, acompanhado de uma tomada de consciência crescente da importância política do fenômeno.

Cabe aqui ressaltar a distinção entre a interdependência como fato, como fenômeno objetivo, às vezes mesmo mensurável, e a interdependência *como problema político.*

Na primeira acepção, a mais elementar e também a mais esmagadora manifestação de interdependência no plano internacional surgiu com o término do monopólio do poder nuclear bélico. A capacidade de aniquilação recíproca dos dois grandes adversários e as conseqüências que daí decorreriam para toda a humanidade criou um grau de interdependência antes inexistente, não apenas entre aliados, mas também entre adversários.

É, entretanto, no plano econômico que o fenômeno adquire aspectos mais claramente mensuráveis. O comércio internacional tem-se expandido muito mais rapidamente que a produção global, dobrando cada 8 anos desde 1945. Mesmo um país como os EUA, com um coeficiente de comércio exterior relativamente baixo em comparação com outros países industrializados, depende do mercado externo para a colocação do produto de um quarto a um terço da sua área cultivada. O estoque total de investimento estrangeiro no mundo tem sido estimado em cerca de 165 bilhões de dólares, sendo responsável por uma parcela considerável da produção mundial. No momento, os problemas relacionados com o preço do petróleo e, de forma mais geral, com o suprimento de matérias-primas,

são outro exemplo, certamente o mais conhecido e comentado, deste fenômeno de crescente dependência recíproca entre os países.

Ainda no plano econômico, mas já no âmbito institucional, o crescimento das companhias transnacionais, com suas características de agilidade operacional, de substancial imunidade à disciplina das autoridades econômicas de qualquer país individual e de ausência de lealdades nacio-
"países desenvolvidos e em desenvolvimento, países de economia de mer-
forma indireta — mas nem por isso menos relevante — de interdependência do plano mundial.

Até aqui, procurei apenas assinalar alguns aspectos ilustrativos do fenômeno geral da interdependência, sem emitir julgamento de valor nem analisar-lhes as conseqüências políticas. É inegável, porém, que as relações de interdependência, ao limitar a capacidade de ação política e econômica dos Estados considerados individualmente, ao propiciar reações em cadeia cujo desenvolvimento final é difícil senão impossível de prever, têm uma dimensão política que não pode ser subestimada.

Num alto nível de generalidade, é válida a afirmativa do presidente dos EUA, perante a XXIX Sessão da Assembléia Geral da ONU, de que "países desenvolvidos e em desenvolvimento, países de economia de mercado ou não — somos todos parte de um (único) sistema econômico interdependente".

As decisões políticas têm de ser tomadas, porém, a partir de um grau menor de abstração. Parodiando George Orwell, poderíamos dizer que todos os países são interdependentes, mas alguns são mais interdependentes do que outros — e estas diferenças de grau não podem ser ignoradas no tratamento político da interdependência.

Tais diferenças não são, tampouco, puramente objetivas, nem a ação política pode contentar-se em examinar apenas os aspectos concretos, mensuráveis (quase diria inventariais) dos problemas. Existe freqüentemente, uma diferença entre a realidade e a sua percepção ou avaliação subjetiva. Ao deflagar-se a chamada crise do petróleo, por exemplo, os países europeus e o Japão, embora muito mais dependentes de importações de óleo do que os EUA, adotaram uma atitude mais pragmática e fria. No caso específico, a atitude de europeus e japoneses foi justificada *a posteriori* pela capacidade de adaptação das economias industrializadas à situação criada pela elevação dos preços do petróleo. O acerto ou desacerto da posição assumida por uns e outros é, porém, pouco relevante para o objeto da nossa análise imediata: o que desejo sublinhar é que as diferenças de reação a uma mesma situação concreta são tão relevantes quanto os dados objetivos da realidade considerada.

Por outro lado, existem também diferenças objetivas entre as posições de diferentes países dentro de um mesmo quadro de interdependência e essas diferenças condicionam, embora não de forma exclusiva, a atitude política de cada um. Se tomarmos como exemplo a atual preocupação dos

países industrializados com a escassez real ou potencial de matérias-primas essenciais, torna-se clara a situação de interdependência entre os principais supridores, freqüentemente países em desenvolvimento, e os principais consumidores, que são as grandes economias industriais. Esta situação de interdependência não é, entretanto, dentro do relacionamento global entre os dois grupos, absolutamente simétrica. No conjunto, a maior diversificação das economias desenvolvidas, sua maior disponibilidade de capital e de tecnologia, sua maior e mais rápida capacidade de adaptação, tudo isto cria uma situação de interdependência assimétrica, em que a posição dos países industrializados se apresenta mais favorável, apesar da vantagem setorial de que se possam beneficiar, a curto e médio prazos, os países fornecedores deste ou daquele produto. A longo prazo, esta apreciação genérica parece válida mesmo no caso do relacionamento entre os países produtores de petróleo e o mundo industrializado.

A complexidade das relações econômicas internacionais e a interdependência, inclusive política, daí decorrente, não levam, portanto necessariamente a uma situação de equilíbrio e de igualdade entre as nações. O que ocorre é uma mudança nos métodos de relacionamento e, em muitos casos, uma atenuação, temporária ou permanente, do desequilíbrio anterior.

Raciocinando ainda em alto nível de abstração, é lícito especular se, dada uma determinada situação de interdependência assimétrica, a diminuição do grau de dependência da parte menos favorecida, isto é, a redução do grau de assimetria, não contribui para consolidar a relação de dependência, tornando aceitável uma situação que, se mantida inalterada, tenderia a criar conflitos dificilmente conciliáveis ou toleráveis.

Esta hipótese pode ser particularmente relevante no caso do relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No conjunto, a orientação que tem prevalecido entre os países industrializados tem sido a de defender a imutabilidade da estrutura internacional de poder, negando aos países em desenvolvimento, quer uma participação mais equitativa na distribuição da riqueza mundial, quer uma participação adequada nas grandes decisões internacionais, políticas ou econômicas, em que pesem as manifestações retóricas em sentido contrário.

A rigor, esta postura negativista é contrária não apenas aos interesses dos países em desenvolvimento, mas também à estabilidade de longo prazo da ordem vigente e, no caso do Mundo Ocidental, aos postulados básicos do sistema econômico capitalista, que tem de ser dinâmico e flexível para preservar os princípios de produtividade e eficiência em que se estriba. Neste sentido, a atitude dos países industrializados de economia de mercado é tão contraditória quanto a dos países socialistas, que não hesitam em defender, na prática, uma ordem internacional que nega o igualitarismo e a eqüidade econômicos por eles defendidos retoricamente.

Esta situação material, associada a fatores históricos enraizados num longo passado de dominação política, de espoliação econômica ou de simples humilhação, cria uma atitude de ceticismo e de desconfiança por parte da esmagadora maioria dos países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, sejam eles capitalistas ou socialistas.

No seu conjunto, o relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento surge, assim, como uma área de fricção em que as nações pobres, consideradas como um todo, passam a representar um fator político importante, na medida em que, mesmo sem constituirem um centro mundial de poder, representam um elemento de contestação ao sistema econômico internacional prevalecente.

Estas considerações gerais permitem-nos voltar ao ponto inicial de nossas reflexões, qual seja o da existência ou não de uma tendência à formação de vários centros mundiais de poder, a identificação destes centros e das características do seu relacionamento recíproco, inclusive o estabelecimento de novos sistemas de alianças.

Conforme assinalei anteriormente, não me parece válido falar de uma multiplicação de centros mundiais de poder, no sentido de países ou grupo de países capazes de exercer sobre outros uma influência geral — e não apenas setorial — no plano mundial.

Por outro lado, tive ocasião de assinalar a diminuição da capacidade hegemônica das duas superpotências, isto é, da sua capacidade de influenciar de forma decisiva, sem o concurso voluntário de terceiros, os acontecimentos internacionais em escala mundial.

Atribuí este esmaecimento da hegemonia das duas maiores potências mundiais a uma certa distensão nas suas relações recíprocas, a interdependência econômica entre as várias nações do mundo (apesar das suas diferenças de ideologia e de estágios de desenvolvimento) e ao progresso técnico e econômico alcançado pelos principais participantes dos sistemas de aliança surgidos no após-guerra, especialmente no campo ocidental.

Finalmente, referi-me a um caso especial de interdependência, qual seja o relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Dentro deste quadro geral, ressalta a atenuação do conflito entre os blocos socialista e capitalista e, conseqüentemente, a redução — quase diria a eliminação — das possibilidades de conflito militar direto entre as grandes potências.

Desta evolução política decorre um natural desestímulo quer ao fortalecimento dos aspectos puramente militares das alianças atuais, quer à constituição de novas alianças formais entre as grandes potências.

Isto não significa, entretanto, uma redução da atividade política, inclusive através de instrumentos formais, com vistas à manutenção de um certo

equilíbrio, mesmo instável, tendente a evitar confrontações diretas entre as grandes potências e, conseqüentemente, preservar as linhas mestras da atual estrutura internacional de poder.

O delicado relacionamento entre a China, os EUA e a URSS, em que cada um tem interesse em evitar um fortalecimento excessivo dos vínculos entre os outros dois, é um exemplo deste tipo de postura política. Num plano regional, mas com evidente relevância mundial, a evolução das relações do Japão com a URSS e a República Popular da China representa outro bom exemplo do esforço diplomático tendente à manutenção do equilíbrio político-econômico no continente asiático. Esta preocupação é tornada explícita pelo interesse manifestado pela RPC em incluir cláusulas anti-hegemônicas em declarações conjuntas com os Chefes de Governo japonês e americano e em procurar incluir disposição semelhante num tratado com o Japão.

Esta diminuição das possibilidades de conflito entre as grandes potências não corresponde, porém, a uma diminuição paralela dos riscos de choque armado nas áreas periféricas, isto é, nos países em desenvolvimento, cujo território muitas vezes serve de arena para os choques de interesse das grandes potências.

Nessas condições, não existe maior incentivo à redução das alianças militares entre alguns países em desenvolvimento e algumas grandes potências "protetoras". As limitações impostas à proliferação de tais alianças não decorre, como no caso das alianças entre grandes potências, de um desejo de manter o equilíbrio vigente, mas de uma simples avaliação das suas vantagens potenciais.

Em resumo, não me parece totalmente correto falar do policentrismo no mundo de hoje, seja como realidade, seja como probabilidade para o futuro próximo. A expressão poderia ainda ter validade se aplicada ao campo estrito das relações econômicas internacionais, mas ainda aí teríamos de ser cautelosos na definição dos nossos termos de comparação, sobretudo levando em conta as diferenças de atitude e de forma de relacionamento com o mundo exterior entre as economias de mercado e as economias centralmente planificadas.

Por outro lado, não parece haver uma tendência para a constituição de novos esquemas de alianças formais de caráter dominantemente militar entre as grandes potências. Tal afirmativa não exclui, entretanto, a possibilidade de que se venham a estabelecer novas formas de entendimentos amplos, de caráter mais ou menos formal, com ênfase em problemas econômicos, embora não necessariamente limitados a eles.

Finalmente, acredito que subsistam ou mesmo se multipliquem as alianças entre países ou grupos de países em desenvolvimento e países desenvolvidos. O possível quanto a tais alianças, decorrente de acontecimentos internacionais recentes, poderá ser superado pela escassez de alternativa de parte dos países em desenvolvimento.

FORO INTERNACIONAL

REVISTA TRIMESTRAL PUBLICADA POR EL COLEGIO DE MEXICO

* * *

Redación y Administración
EL COLEGIO DE MÉXICO
GUANAJUATO, 125
MÉXICO, 7, D.F.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

Expedito Resende

Uma das constantes da história do Brasil é a prática de uma política exterior permanente e continuada, com as variações inevitáveis de natureza formal, para ajustá-la às contingências de tempo e de lugar. Esta circunstância, tantas vezes ressaltada, precede mesmo à descoberta, incluindo-se entre as boas heranças portuguesas. Bastaria acentuar, se fora necessário comprovar a assertiva, que o próprio Tratado de Tordesilhas, de 1494, já representa uma revisão favorável da Bula "Inter Coetera" e, portanto, o embrião do futuro engrandecimento territorial.

2. A política externa brasileira apresenta, pois, objetivos nacionais, de natureza permanente, qual a preservação da independência, da soberania e da integridade territorial e o estabelecimento de relações exteriores adequadas à consecução desses altos fins. Existem, por outro lado, aspirações nacionais, a que essa política deve servir, e que, muitas vezes, desaparecem ou se modificam no curso do tempo.

3. A história da política exterior de nosso país comprova, assim, de modo iniludível, que o Brasil, com admirável precisão, soube ajustar a ação diplomática às exigências de seus interesses e ao esforço de atingir os objetivos nacionais. Esse entrosamento logrou verificar-se, graças às características de nossas instituições políticas, porque a diplomacia sempre interpretou, com fidelidade, o pensamento e as aspirações do país. Por isso mesmo o Legislativo teve sempre acentuada participação no plano da política exterior, no cumprimento de seu mandato constitucional e, agora através da Câmara de Deputados, organiza este Seminário de estudos e debates, de tão viva repercussão.

4. A diplomacia brasileira, desde a Independência, esteve auscultando os anseios e os interesses nacionais, para atuar em íntimo entrosamento com a política governamental. A análise de nossa atuação exterior mostra, sem lugar a dúvidas, que se guardou, a todo momento, uma íntima relação de solidariedade entre a ordem interna e a externa. Esse relacionamento, inelutável em todos os tempos, tende a acentuar-se no mundo moderno, em que praticamente nenhum problema de significação na vida

de um Estado, se resolve sem que se submeta ao impacto da conjuntura internacional ou seja por ela influenciado. Dessa maneira, o constante e inevitável entrosamento entre a política exterior e a política interna foi ainda mais ressaltado pelas peculiaridades da sociedade contemporânea, vale dizer da comunidade internacional em que vivemos, cuja fisionomia foi decisivamente marcada pelas revoluções industriais do século XIX e do atual, sobretudo a ocorrida após a II Guerra Mundial.

5. Cabe, agora, considerar a afirmativa de que a política exterior do Brasil se realizou, em seus grandes momentos, atenta às exigências da realidade brasileira e aos imperativos de nossa existência: uma política profundamente calcada em nosso solo e no sentir de nossa gente.

6. De acordo com o tema que me coube a satisfação de abordar — "Evolução da política exterior brasileira" — considerarei as diversas etapas de nossa atuação externa, detendo-me evidentemente, de modo circunstanciado, na fase contemporânea. A análise histórica é, a meu ver, muito facilitada pela nítida periodização de nossa vida diplomática. Assim tratarei o tema de acordo com a seguinte divisão:

a) Diplomacia da Independência, até 1825;
b) Diplomacia da unidade nacional, até meados da década de 1870;
c) Diplomacia do progresso e da civilização, com características muito modernas em sua atuação. Essa etapa se estende até a proclamação da República;
d) Diplomacia de fronteiras, que vai do acordo sobre o território de Palmas, celebrado pelo primeiro Chanceler da República, Quintino Bocaiuva, até o falecimento do Barão do Rio Branco, em 1912;
e) Diplomacia da construção legal, que se prolonga até o final da década de 1950;
f) Diplomacia do desenvolvimento, que se estende até o momento. Este período, que já compreende um quarto de século, adquire especial fisionomia, em nossos dias, quando visivelmente, com grandes conquistas já logradas no plano do desenvolvimento, distingue-se, em nossa atuação e nos problemas que o Brasil oferece, um nítido corte de país emergente, a caminho de um grande destino histórico.

7. A primeira etapa da história diplomática do Brasil diz muito de perto à proclamação da Independência e a seu reconhecimento. A preparação diplomática da Independência precedeu, de muito, sua decretação a 7 de setembro de 1822. Não nos reportamos, para isso, aos efeitos, sem dúvida extraordinários, da diplomacia de D. João VI. Temos muito presente, entretanto, que a Independência data do momento em que, na sua condição de Regente, D. Pedro nomeou um Ministro dos Negócios Estrangeiros e, sobretudo, a partir da designação de José Bonifácio, em janeiro

de 1822, para essa pasta e da expedição do convite para que os "Governos e as Nações amigas" acreditassem seus representantes no Brasil.

.8 Não nos corresponde estudar, aqui, o que se convencionou chamar a "diplomacia da Independência" e que ocupou parte substancial da atuação do nosso primeiro Imperador. Desejamos apenas registrar que ela dosou, admiravelmente, a prudência e a energia, como o testemunha o Tratado, de 1825, pelo qual Portugal reconheceu a soberania brasileira. Esse documento, que bem merece um exame circunstanciado, incluiu, no seu artigo III, uma disposição de especial transcendência e de particular significação: a declaração do Brasil como um país eminentemente americano e que se negava a estender, recusando oferecimentos recebidos, suas fronteiras além de seu continente de origem. Esse gesto de sabedoria merece, mormente à luz dos sucessos contemporâneos, particulares encômios. Não nos deve esse fato levar a esquecer que o Tratado representou, no conjunto, um êxito diplomático de magnitude, dada a força da Santa Aliança, o predomínio de suas idéias reacionárias e a aversão então reinante ao princípio da auto-determinação dos povos.

9. A diplomacia da Independência, a partir de 1825, coexiste, em muitos instantes, com a segunda etapa inscrita nos anais de nossa política exterior: a diplomacia da unidade nacional. Trata-se do extraordinário esforço dos Gabinetes imperiais, que se prolonga pelo espaço de 50 anos, e que visa a eliminar os fatores externos que estavam conduzindo à quebra da unidade do Brasil. O início desse período é a crise, em 1825, em relação à Província Cisplatina. Sua conclusão ocorre, na segunda metade da década de 1870, quando se fecha o ciclo da chamada política do Prata.

10. Durante toda essa etapa, lutando em diferentes frentes, o Brasil teve que propugnar, até mesmo e com freqüência no plano militar, pela navegação dos rios do sul, indispensável às comunicações com Mato Grosso, isolado, sem essa via de acesso, da comunhão nacional. Na frente do Norte, entretanto, dadas as características da Amazônia, somente em 1870 efetuou-se a abertura do rio Amazonas ao tráfico internacional. Essa política de sabedoria e prudência impediu, em época de tantas preocupações e de relativa debilidade do poder central, que forças de desagregação viessem a prevalecer naquela região.

11. O meio século transcorrido, entre 1825 e 1875, assinala um momento extraordinário de nossa atuação continental e, no seu balanço, inscreve um fato de transcendência: o Brasil conseguiu preservar sua unidade e, com ela, o equilíbrio da América do Sul. A partir de 1875, consolidado interna e externamente o país, graças aos êxitos alcançados, definidas as diferentes nacionalidades na América do Sul, fixada, grosso modo, a fisionomia de cada um dos países da área, a diplomacia brasileira voltou-se, por igual, para outras regiões do mundo, ampliando, seu círculo

de interesse. O próprio Imperador para isso contribuiu embarcando, em maio de 1871, para sua primeira viagem à Europa, onde chegava aos 46 anos de idade. A diplomacia brasileira, equacionados os grandes problemas políticos do continente, iniciava, assim, uma etapa muito moderna de sua crônica: os entendimentos para os empréstimos externos destinados a estimular o progresso do país, quase todos conduzidos pela Legação em Londres, a política de estímulo à imigração, já começada em 1850, o esforço para divulgar o Brasil e suas possibilidades, de que é exemplo a presença do segundo Rio-Branco na feira de S. Petersburgo, e as inúmeras publicações tendentes a tornar o país mais conhecido. Cumpre ter presente que, neste particular, o prestígio internacional que rodeava D. Pedro II, cujo sesquicentenário é festejado em meio ao reconhecimento de todo o país, se refletia sobre o Brasil, uma "democracia coroada", como o definiu o Presidente Mitre, varão que ombreava com o Imperador em largueza de vistas e paixão pelo saber.

12. A proclamação da República assinala o fim desse período de política exterior, que poderíamos chamar de diplomacia do progresso, e dá início, de forma incisiva, com o acordo celebrado por Quintino Bocaiuva sobre o território de Palmas, à predominância do problema de fronteiras na pauta da Chancelaria brasileira.

13. É claro que, na vigência da diplomacia da unidade nacional, a Europa esteve presente, e bem nitidamente, nas preocupações do Governo imperial: dali provinham os créditos, começavam a chegar os braços de que necessita a cafeicultura nascente, cessado o tráfico pela pressão da Grã-Bretanha. Houve incidentes diplomáticos, alguns sérios, rompemos relações com a Grã-Bretanha, que as reatou caracteristicamente no acampamento do Imperador em Uruguaiana. Mas a preocupação daquele momento não eram as relações com a Europa, para as quais se preconizava um verdadeiro "low profile", evitando-se, até mesmo, a celebração de acordos de significação. É que, naquele tempo, ainda estava de pé a orgulhosa estrutura européia do Congresso de Viena, que somente começou a derrocar-se, para naufragar, em 1870, em Sedan, com a política das nacionalidades, revivida por Napoleão III. Destruída a Santa Aliança, as relações com a Europa seriam mais tranqüilas e harmônicas, mormente porque já não nos confrontávamos com perigos em nosso contorno geográfico.

14. A política exterior da República se inaugurou sob o signo das questões de limites, com o acordo sobre o território de Palmas. Outra preocupação imediata foi ressoldar a unidade territorial, atingida no episódio da ilha de Trindade e, durante a revolta militar, evitar a intervenção estrangeira. Os sucessos de Rio Branco nas questões da Guiana e de Palmas, o relativo contratempo, com Nabuco, na sentença arbitral do rei da Itália, tudo isso prepara o cenário para o magistral desempenho do segundo Rio

Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores. Durante seu consulado de dez anos do Itamaraty, a que deu nomeada e brilho, conseguiu ele, inclusive, fazer com que a diplomacia brasileira se tornasse conhecida pelo nome do Palácio que a acolhera há bem pouco. A denominação Itamaraty, a título de alcunha de nosso serviço exterior, tem, hoje, tal força e lustre, que quase nos esquecemos que o Barão foi o segundo Chanceler a ocupar aquela casa, onde se instalara, em 1899, Olinto de Magalhães, diplomata de carreira chamado a dirigir a pasta. Rio Branco foi um grande historiador, geógrafo e cartógrafo e daí a ênfase que, aliada às exigências da hora, atribuiu às questões de limites, onde ajuntou novos sucessos à sua carreira de advogado do Brasil em pleitos memoráveis. Além desses pontos, três outros marcam sua passagem pelo Itamaraty: a atuação de Rui Barbosa em Haia — o Chanceler a organizou como um testemunho da madureza de nosso país —; a precedência atribuída, na política exterior brasileira, às relações com os Estados Unidos e discurso com que instalou a Conferência Interamericana do Rio de Janeiro e no qual mostrou que a política interamericana era fundamental, mas de nenhuma forma nos devia isolar nos umbrais de um continente ao qual a Europa dera uma contribuição extraordinária de sangue, de cultura, de heroismo e de tecnologia.

15. A política exterior do Rio-Branco tem sido objeto de análise acurada da parte de numerosos escritores e publicistas brasileiros. É um dos temas que maior atenção despertaram em nossos anais. Não me deterei longamente a respeito. Apenas ressaltarei que, chegado da Alemanha, onde era Ministro Plenipotenciário, para assumir a direção do Itamaraty, Rio Branco certamente vinha persuadido da inevitabilidade da guerra européia e do início do declínio da força e do prestígio da Europa na condução dos assuntos internacionais. A guerra de secessão já mostrara, precedida pelo livro famoso Tocqueville, que os Estados Unidos eram a nação mais rica e poderosa do mundo. A certeza desse fato, que a permanência de Rio Branco nos Estados Unidos à época de Cleveland lhe permitira verificar de perto, e a convicção da inevitabilidade do conflito europeu, induziram-no a buscar aprimorar as relações com os Estados Unidos, onde instalou, confiando-a a Nabuco, nossa primeira Embaixada. É também possível que Rio Branco tenha sido levado a isso por uma observação muito ligada aos federalistas: o interesse por aquilo que nos está mais próximo, uma verdadeira teoria dos círculos concêntricos, tão bem exposta por Nabuco, em "Minha Formação", ao relatar conversação com o seu velho mestre, o Barão de Tautphoeus. Cabe-nos recordar que a singularidade da formação histórica do Brasil e dos Estados Unidos, indicada até mesmo pelas respectivas línguas, foi uma circunstância sempre muito presente ao pensamento do grande Chanceler.

16. A morte de Rio Branco, em 1912, abre a quinta etapa de nossa política exterior que se prolonga até realmente o início da década de 1950. É um período de árdua definição, no qual participamos de duas guerras mundiais e de numerosas reuniões continentais, além de registrar nossa contribuição à nova ordem internacional instaurada, em 1945, em S. Francisco, e de que as Nações Unidas deveriam ter sido os garantes.

17. A característica fundamental desse período é a preocupação com os assuntos jurídicos. Parece que o Brasil e o continente estavam imbuídos da idéia de que seria passível submeter a política externa a normas jurídicas que a regulamentassem de forma inapelável. No entanto, nenhuma idéia é menos verdadeira, pois as nações, quase sempre, guiam seus passos, nesse cenário, pelo que os franceses chamam o "egoismo sagrado" — a defesa de seus interesses processada com verdadeira intransigência.

18. No período de que nos ocupamos, o Brasil esteve presente à conferência da Paz de Versailles, por algum tempo integrou a Liga das Nações, assistiu a numerosas reuniões interamericanas — Santiago, em 1923, Havana, 1928, Montevidéu, Buenos Aires, Lima, Chapultepec, Bogotá e Rio de Janeiro — defendendo, em todos esses foros, como o faríamos também em S. Francisco e na elaboração da primeira Carta da OEA, pontos de vista de puro juridicismo. É a diplomacia das preocupações legalistas, de que resultou, pelo menos no plano continental, um fato auspicioso: a aceitação, por todos, do princípio da não-intervenção, que, creio, já estruturado e definido, de forma luminosa, por Aurealiano de Souza e Oliveira Coutinho, quando de sua passagem, em 1841, pela pasta dos Negócios Estrangeiros. Observado com rigor e interpretado com lucidez, o princípio da não-intervenção é a mais importante contribuição à causa da paz e da harmonia na convivência internacional. O pan-americanismo, como entendido nesse período, tinha ressaibos de isolacionismo continental e estava bem longe da doutrina de Rio Branco, em seu discurso de 1906, e da inteligência que hoje comumente se lhe empresta, sendo mansa e pacífica a aceitação de que a política exterior é de cunho universal.

19. Alguns esforços podem ser assinalados, nesse espaço de tempo, em favor da solução definitiva de alguns problemas subsistentes de limites: é o caso dos acordos celebrados pelo saudoso Ministro Octávio Mangabeira. A fisionomia histórica desse momento da diplomacia brasileira talvez encontre sua definição, já no Governo do Presidente Getúlio Vargas, pelas negociações do Ministro Oswaldo Aranha sobre o financiamento para a instalação de Volta Redonda, primeiro grande passo para a complementação da independência, e pelos acordos com a Bolívia, de que resultou a construção da Estrada de Ferro Corumbá — Santa Cruz de la Sierra, abrindo ao país irmão, através de uma rota de integração, o caminho de acesso ao Atlântico — o oceano da civilização ocidental e das grandes correntes de comércio.

20. Um outro documento de importância desse período é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, (TIAR), de 1947, e que, sendo uma decorrência da guerra fria, corresponde, por outro lado, a antigo sentimento da América anterior mesmo à Independência: a convicção de que nos cabe defender-nos em conjunto e o desejo de evitar que os conflitos exteriores ao continente repercutam em sua jurisdição. Este último ponto está inclusive consagrado pelo Tratado de Madrid de 1750. O TIAR, ora sujeito a um processo de revisão, pela OEA, é um documento válido, até hoje, em diversos de seus aspectos e algumas de suas cláusulas são mesmo de permanente atualidade.

21. Após 1950, a diplomacia brasileira votou-se, por inteiro, ao trabalho de cooperar na decisão nacional de construir uma grande nação, desenvolvida e próspera. São numerosas as iniciativas nesse sentido — os esforços ingentes visando à revisão dos termos do intercâmbio internacional, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a instituição da Asociação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a negociação do Acordo de Café e de numerosos instrumentos sobre produtos de base, para citar apenas algumas das realizações de que participou a diplomacia brasileira ou são resultantes de sua direta inspiração. O desenvolvimento acelerado do Brasil, após 1964, reclamou uma concentração de todos os meios disponíveis com esse propósito e nos levou a ampliar nossa participação no plano internacional. É que o Brasil tem, como o significou o Presidente Geisel, a compreensão de que o "desenvolvimento é responsabilidade primacial de cada país e de seu povo, mas no mundo interdependente em que vivemos, deve orientar-se, no âmbito internacional, pelos caminhos da cooperação, da solidariedade"... São testemunhos dessa posição brasileira os trabalhos e estudos, agilizados nos últimos meses, de recuperação da Lagoa Mirim e de construção da hidrelétrica do Jaguarão, a assinatura do grande contrato para o início da construção de Itaipu, em cumprimento do Tratado desse nome, firmado em 1973, os acordos sobre gás e siderurgia com a Bolívia, o processo de cooperação para o aproveitamento hidrelétrico do rio Uruguai e as negociações, em curso, a respeito do aprovisionamento brasileiro em metais não ferrosos, sobretudo cobre. Até aqui se acham arroladas apenas iniciativas no âmbito continental. Cumpre citar, porém, o acordo, no campo nuclear, com a República Federal, destinado a uma duradoura repercussão nos destinos do Brasil. Assim vemos, indício dos novos tempos, que o gás, a hidreletricidade e a energia nuclear para fins pacíficos se incluem na agenda negociadora do Itamaraty. A defesa do direito de livre e soberana disposição dos recursos naturais, como condição básica para o desenvolvimento, é, também, um dos temas centrais da ação do Itamaraty.

22. O Brasil acaba de emprestar sua adesão ao Tratado da Antártida, o que nos possibilita um amplo campo de cooperação com as nações que

unem seus esforços e concentram o melhor de sua capacidade criadora com o fim de abrir novos horizontes à humanidade naquelas terras e mares até aqui inexplorados. É uma grande aventura — no mais nobre sentido da expressão — e que está a altura dos descendentes dos que construíram a Escola de Sagres, o primeiro exemplo de uma equipe de pesquisa e experimentação científica. Dentro do mesmo espírito de cooperação, desejo citar o Tratado da Bacia do Prata em que nos reunimos, às quatro nações da área, para proceder à integração física da região e analisar todos os esquemas possíveis de cooperação. Trata-se de uma experiência já de 8 anos e que vem funcionando com excelente proveito. Cabe-me agora mencionar outro assunto de magnitude e interesse de ordem universal: a recente proposta do Ministro Azeredo da Silveira para um acordo global de comércio, destinado a corrigir as distorções do intercâmbio internacional. Esse tema foi objeto de seu pronunciamento de abertura desse ciclo de estudos. Por isso me dispenso de estender-me a respeito, permitindo-me apenas recordar que os exemplos arrolados mostram que, como o expressou o Chanceler em seu discurso de posse, "a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se".

23. O esforço de universalização, o resgate das hipotecas que gravavam a política exterior, em diversas áreas do mundo, a supressão dos alinhamentos automáticos, o respeito rigoroso do princípio de não-intervenção e uma alta e zelosa consciência da soberania do Brasil são alguns dos atributos centrais da política exterior brasileira. Um dos seus objetivos maiores — além daqueles que se acham em sua própria essência: soberania, independência e integridade territorial — é o desenvolvimento do país, a construção de um Brasil capaz de ombrear, em desenvolvimento e bem-estar, com as nações maiores e mais ricas. Essa preocupação nos levou a recolher homens e recursos das mais diversas procedências, mas todos submetidos à lei nacional, obedientes à disciplina da Constituição. Em terra brasileira, todos que a habitamos, estamos regidos pela lei nacional e subordinados aos juízes por ela estabelecidos. É essa igualdade de todos perante a lei que faz a grandeza da democracia e que lhe assegura a perenidade de seus postulados.

24. A mais importante modificação trazida à diplomacia contemporânea não foi, como normalmente se afirma, a invenção do telex e do telefone, que fixaram novos limites à liberdade do agente diplomático e o colocaram sob a supervisão direta da Chancelaria. Não obstante esses fatos, o agente realmente competente, possuidor de capacidade de análise, de imaginação criadora e de conhecimento do meio pode influenciar profundamente a marcha dos acontecimentos. É sabido, sem lugar a dúvida, que a invasão da África e da Itália, no curso da segunda guerra mundial, foi conseqüência das agudas informações de Robert Murphy, Ministro Conselheiro da Embaixada dos Estados Unidos em Vichy, e que impressio-

naram de modo particular o Presidente Roosevelt. O telex e o telefone trouxeram, assim, alterações adjetivas, meramente processuais, à arte da negociação.

25. O que realmente atingiu a natureza do trabalho diplomático foi a modificação profunda do conceito de espaço, quase diria sua supressão. Cesar e Napoleão gastavam o mesmo tempo para ir de Paris a Roma. Tóquio está hoje, observa Raymond Aron, mais próxima de S. Francisco, que Paris de Moscou à época de Napoleão. A China, no século XVIII, tinha escassas comunicações e contatos com a França e a Grã-Bretanha, pois a Ásia e a Europa não pertenciam então ao mesmo campo diplomático. Em nossos dias porém, formam um mesmo conjunto, o da política internacional, e caracterizam a unidade, cada vez mais marcante, do campo diplomático e, talvez, a própria unidade futura da própria espécie humana.

26. Essa transformação extraordinária — a mudança do conceito de espaço — ocorreu em poucos decênios e raros, nas últimas décadas, nos demos conta do que se estava pasando a nossos olhos. Ainda em 10 de março de 1906, o Barão do Rio Branco definiu, em forma admirável, o vazio geográfico em que se processava nossa política no continente: "Olhando para o mapa, somos vizinhos de muitos países, mas vizinhos à moda da América, como dizia o Conde de Aranda, no século XVIII, separados estes povos, uns dos outros, por desertos imensos. Só via Europa ou Estados Unidos da América nos comunicamos com alguns vizinhos".

27. As peculiaridades da colonização portuguesa e espanhola fizeram com que, durante séculos, persistisse, na América do Sul, um "esplêndido isolamento" — para usar expressão justamente famosa — o que evitou problemas sérios para o Brasil nascente. O que nos preocupava, então, era a defesa contra as incursões de piratas, a oposição às ameaças francesas ou, quando a nacionalidade começava a consolidar-se, a epopéia da luta contra os flamengos. A verdade é que, no cenário continental dos primeiros séculos, havia tão somente o vazio geográfico. A Espanha fundava seus domínios sobretudo em Lima, de costas para o Atlântico e para a Amazônia, e Portugal se estabeleceria em Pernambuco, na Bahia e em S. Paulo, só aparentemente agarrado às praias, como pensava o inarguto Frei Vicente Salvador.

28. Decorridos menos de 70 anos do despacho telegráfico de Rio Branco, o continente se acha próximo de apresentar-se como um todo integrado. As grandes vias de transporte, a industrialização acelerada, as relações de comércio, estimuladas pelas desgravações da ALALC e pelas facilidades de acesso, a expansão demográfica, a política dos organismos de desenvolvimento regional e de colonização dirigida eliminam os espaços desabitados e procedem à integração do continente, unindo centros de civili-

zação antes isolados. É a América das fronteiras vivas, habitadas, dinâmicas, estuantes. É a América em processo de integração, a América dos acordos de cobre, do aproveitamento do rio Uruguai, de Jaguarão e de Talavera.

29. Para o Brasil, pelas suas dimensões continentais, significou tudo isso a integração física da América do Sul: um fato para ele de excepcional responsabilidade. Somos vizinhos territoriais de 10 países e não contíguos de dois — o Chile o Equador. Somente a União Soviética, entre as nações de relevância econômica, possui tão excepcional número de Estados lindeiros.

30. A verdade é que, se pelas dimensões de seu território, o Brasil tem, no número dos Estados adjacentes, uma responsabilidade de especial magnitude, também é certo que sua grandeza territorial e o número de seus habitantes conferem ao Brasil a possibilidade de vir a ser uma das grandes nações do início do novo século. As usuais peculiaridades do sistema de comércio internacional, tão pouco propício às nações em desenvolvimento, as restrições de ordem tecnológica e os óbices monetários não são de molde a nos cerrar o passo. O Brasil possui, no recesso de seu solo e no âmago de sua gente, todos os ingredientes necessários para se transformar em potência mundial.

31. Somos uma das poucas nações de porte continental em todo o mundo e, portanto, um dos raros exemplos de país em condições de atingir à categoria de potência. A ordem internacional criada, em 1945, sob a égide das Nações Unidas, adotou expressas disposições — entre outras muito numerosas, o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança e essa própria categoria — para impedir a ascensão de outros Estados ao primeiro plano do mundo. É indiscutível porém que a história é dinâmica e não estática. Esse fato indubitável, a dimensão de nossos recursos e o gênio de nosso povo são a garantia de nossa marcha ascensional no rumo indicado.

32. Tudo o que se faz mister, para que, em duas gerações, cheguemos à posição citada é perserverar nessa direção, acelerar o passo e revestirnos de confiança e fé. Esse estado de espírito e a íntima coordenação entre as medidas de ordem externa e interna assegurarão as demais condições requeridas para o êxito. Cumpre, porém, que em todos os estágios do processo, para honrar as tradições de nossa terra e de nossa gente, continuemos, como até aqui, a praticar a diplomacia recomendada pelo velho Conselho de Estado: "inteligente, sem vaidade; franca, sem indiscrição e enérgica, sem arrogância".

A CRISE MUNDIAL — CAUSAS E PERSPECTIVAS

Carlos Geraldo Langoni

As raízes da crise econômica mundial estão profundamente plantadas no terreno outrora fértil do comércio internacional e o correlato sistema financeiro internacional. O sistema de taxas fixas de câmbio que prevaleceu até fevereiro de 1973, combinado com o uso do dólar americano como moeda internacional mostrou-se extremamente sensível aos acertos ou vicissitudes da política monetária dos Estados Unidos.(1) Enquanto esta política se manteve razoavelmente neutra, os deficits americanos forneceram uma base razoável de liquidez para o funcionamento do comércio internacional que se desenvolveu de forma extraordinária na última década, beneficiado ainda por uma tendência clara para a redução de barreiras. Entretanto, a partir do momento em que problemas de política interna, especialmente aqueles associados às dificuldades de financiamento da Guerra do Vietnã, levaram os Estados Unidos a utilizar uma política monetária francamente expansionista, entrou automaticamente em funcionamento um mecanismo de transmissão deste excesso de moeda para todos os outros países industrializados através das operações de estabilização das taxas de câmbio. Há substancial evidência empírica acerca do aumento brusco nas reservas mundiais após 1966 e uma verdadeira explosão após 1970, cuja origem é claramente a componente de dólares acumulados por Bancos Centrais de diversos países. Há também que se considerar as próprias políticas expansionistas domésticas, que refletem em última instância uma distorção do mercado de capitais: ênfase em crédito ao invés de "equity".

Com base nesta análise, é mais fácil compreender o que está ocorrendo atualmente. Já há algum tempo, a teoria econômica tem enfatizado que uma expansão monetária excessiva tem o seu impacto de curto prazo sobre os preços amortizados pelo crescimento do produto real e emprego. Fazendo uma analogia como o álcool, esta fase inicial corresponde aos sintomas iniciais agradáveis das primeiras doses de um bom "scotch". E a

(1) Harry G. Johnson — *An Overiew of the World Crises and International Trade*, (mimeo), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), FGV, abril, 1975.

economia mundial em conjunto participou desta festa inicial, que corresponde ao "boom" de 1971-73: neste período a taxa média anual de expansão da oferta mundial de moeda foi cerca de 14%, em contraste com apenas 6,5% em 1962-66, e o produto real dos países que compõem a OECD cresceu mais rapidamente chegando a alcançar a elevada taxa média de 5,5%. É importante notar que esta linha de raciocínio ajuda também a compreender porque praticamente todos os países que operavam um regime de taxa de câmbio fixa, tiveram o "boom" simultaneamente. A expansão monetária dos Estados Unidos se propagou por todos estes países, de sorte que todos eles viveram simultaneamente uma situação de excesso de liquidez. Não há, portanto, como falar de mera coincidência no crescimento econômico observado nas nações da OECD durante este período.

Mas deveria chegar mais cedo ou mais tarde o momento em que, ultrapassado esse período de transição, a moeda readquire a sua neutralidade e todo o excesso de liquidez desagua diretamente sobre os preços, provocando a aceleração da inflação que começa a atuar como um elemento negativo sobre o próprio processo de crescimento econômico. Em termos bem gerais, pode-se dizer que o mundo sofreu uma formidável ressaca provocada por doses excessivas de liquidez monetária.

Para nós no Brasil, não há razão para nos surpreendermos com uma tal seqüência de eventos. Podemos inclusive reivindicar um certo pioneirismo na assim chamada "stagflation" que já esteve presente entre nós em anos anteriores e mais recentemente nos anos de 1963/64. Neste período, a taxa de inflação chegou a atingir cerca de 90% ao ano e o crescimento do produto real per capita foi negativo. Nestes anos, o fator desequilibrante essencial foi a expansão exagerada da oferta monetária utilizada para financiar os deficits do setor público.

A experiência mais recente do Chile é também um exemplo dramático deste ciclo de alegrias e tristezas: a expansão monetária excessiva chegou a causar em 1972 um mini *boom* no Chile com o crescimento do produto real atingindo cerca de 12% em termos reais. A manutenção porém, desta expansão excessiva resultou, num prazo mais longo, em formidável inflação que chegou a atingir cerca de 1.000% ao ano em 1973 e, como é fácil antecipar, total estagnação econômica.

Com respeito à economia mundial, a aceleração inflacionária está causando maiores dores de cabeça por dois motivos fundamentais: em primeiro lugar, pela falta de experiência do público em geral e das autoridades em particular, em viver com a inflação. Em segundo lugar, pelos eventos relacionados com o aumento no preço do petróleo.

Para países acostumados com preços estáveis, a reação a uma aceleração na inflação é bem mais lenta do que em países como o Brasil, com 300 anos de inflação. A teoria econômica também tem destacado que os custos distributivos e alocativos de uma inflação não perfeitamente

antecipada ou reprimida pelas autoridades através do controle de preços (principalmente taxas de juros) são extremamente elevados. É exatamente através da desorganização do mercado de capitais, com a queda nas poupanças voluntárias face à redução na rentabilidade real dos diversos ativos financeiros e a redução no fluxo de investimentos-especialmente os de prazo mais longos — que a aceleração de inflação acaba por bloquear o processo de crescimento econômico. Ao longo deste processo, a inflação promove uma formidável transferência de recursos reais do setor privado para o setor público de economia, o que, evidentemente, reforça tendências intervencionistas de caráter ideológico.

Por outro lado, à medida em que a taxa de crescimento dos preços passa a ser percebida como uma forma regressiva de imposto não explícito, há uma exacerbação de expectativas inflacionárias que torna ainda mais doloroso o processo de controle da inflação, e a própria recuperaçao econômica. Neste estágio, ganha relevância o papel das reivindicações salariais na medida em que, ao incorporar expectativas inflacionárias exageradas contribuem ou para aumentar a taxa de desemprego ou, para forçar o governo a prosseguir uma política expancionista e, portanto, caminhar para o beco sem saída da espiral salários-preços. A Inglaterra e a Itália ilustram dramaticamente este problema.

O mecanismo recessivo e inflacionário se complica ao considerarmos a questão do petróleo. Duas teses populares devem ser descartadas: nem a inflação mundial pode ser considerada como o resultado direto e exclusivo do aumento do preço do petróleo, nem o aumento do preço do petróleo pode ser justificado pela inflação mundial. Com relação à primeira, foi vista que a tendência inflacionária já existia nitidamente antes dos aumentos do preço do petróleo; as causas para inflação está fundamentalmente no efeito multiplicador da política monetária dos Estados Unidos, assim como a expansão exagerada do crédito doméstico dos próprios países industrializados. Como Swoboda chamou a atenção o segundo ponto de vista justificaria um aumento no preço do barril de petróleo de US$ 1.50 em 1960 para US$ 2.36 em 1974, mas não para US$ 10 ou US$ 11 como foi observado(2). O problema do petróleo é, portanto, o exercício de um poder monopolista e que pode ser justificado como destacou Stoleru, como uma tentativa de garantir o máximo de recursos num menor espaço possível de tempo a fim de que os países produtores de petróleo desenvolvam suas economias.(3) Esta medida tem evidentemente limites técnicos, econômicos e políticos. Mais importante foi o *"timing"* da mudança que já encontrou uma economia mundial debilitada e a *mag-*

---

(2) Alexander K. Swoboda — *Inflation, Oil and World Economic Crises* (*mimeo*), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), FGV, abril, 1975.

(3) Lionel Stoleru — *La Crise Financiere Internationale* (mimeo), Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), FGV, Rio, abril, 1975.

ser feita a curto prazo dentro dos limites e recursos de uma economia nacional sem agravar os problemas setoriais de desemprego: face à relativa inelasticidade da demanda por óleo (o aumento de 400% no preço resultou apenas em 10% da queda na demanda global), a despesa agregada por outros produtos tem de ser reduzida ou se decide pela solução mais confortável de curto prazo que é a expansão monetária, sendo o resultado então a aceleração da inflação. Ao contrário do que se imaginava no início da crise, os países da OPEP estão demonstrando uma elevada capacidade de gastar seus petrodólares através de aumento nas suas importações. Isto aliás ajuda a explicar (além da própria recessão econômica), a redução prevista para este ano nos seus excedentes líquidos que de US$ 70 bilhões deverão passar para cerca de US$ 35 bilhões. O sistema bancário internacional também, contrariando muitas previsões pessimistas, mostrou-se extremamente ágil na transferência dos excedentes líquidos. Todos estes ajustes entretanto, beneficiaram desproporcionalmente os países desenvolvidos e, em particular os Estados Unidos e a Inglaterra. De acordo com o Banco da Inglaterra, dos US$ 56.2 bilhões efetivamente reciclados em 1974, cerca de US$ 32.0 bilhões foram transferidos para os Estados Unidos e Inglaterra sob a forma de aplicações financeiras, empréstimos, ou investimentos diretos. A reciclagem só não foi mais rápida devido as dificuldades encontradas pelas economias ocidentais em controlar ou neutralizar a inflação. A existência de taxas de juros *negativas* no mercado de ativos financeiros internacionais, de um lado, desestimula os investimentos financeiros de prazo mais longo e, ao mesmo tempo, fortalece indiretamente o cartel na medida em que reduz o custo de oportunidades de manter óleo no sub-solo. O grande problema de ajustamento diz respeito aos países sub-desenvolvidos não produtores de petróleo, cujo deficit em conta corrente passou de US$ 9 bilhões em 1973, para US$ 28 bilhões em 1974 e US$ 35 bilhões previsto para este ano. Calcula-se que a OPEP, tenha contribuído diretamente com pelo menos a *metade* do acréscimo de deficit observado entre 1973 e 1974. Para alguns países como o Brasil este desequilíbrio resultou em desaceleração de crescimento; para outros, como a Índia, representa um quadro dramático de aprofundamento da fome e pobreza. Não há dúvida que estes países terão de usar toda sua influência política a fim de que a OPEP desenvolva ágeis mecanismos bilaterais de empréstimos de longo prazo que evitem um agravamento dos desequilíbrios de balanço de pagamentos agora observado entre países ricos (ou que possuem petróleo), e os mais pobres que estão fora do clube do petróleo.

As conseqüências mais profundas da crise do petróleo dizem respeito justamente a contrapartida real — em termos de distribuição espacial de novos investimentos industriais —, da formidável redistribuição de renda entre países por ela provocada. Uma nova ordem econômica mundial parece, portanto, estar surgindo do aparente caos atual, em que se que-

brou abruptamente a concentração de recursos, mercado e tecnologia exclusivamente nos países industrializados. Neste sentido, abrem-se novas possibilidades de uma real cooperação internacional, que deverá acompanhar a melhor redistribuição do poder de barganha entre países, com excelentes perspectivas para o Brasil.

Por outro lado, a crise mundial representa o mais severo teste que as economias de mercado e os sistemas políticos democráticos já foram submetidos, desde a II Guerra Mundial. Os resultados obtidos até agora sugerem que os sistemas de bem-estar social aperfeiçoados pelas nações industrializadas, reduziram consideravelmente o custo social e político associado ao desemprego maciço. Ao mesmo tempo a vitalidade e capacidade de recuperação das economias de mercado evidenciada pela performance dos Estados Unidos, Japão e Alemanha, deve ter frustrado todos aqueles que, numa visão catastrófica, haviam em 1973 encomendado a missa de finados do sistema capitalista. É importante ainda notar que os fortes laços econômicos que se estabeleceram entre a OPEP e as economias de mercado, principalmente através da ampliação dos empréstimos financeiros e investimentos diretos nos países industrializados, tornam remota a possibilidade desses países escolherem a via socialista com alternativa de desenvolvimento. (Isto é tanto mais verdadeiro quanto mais as cotações da Bolsa de Nova York ou de Londres passarem a preocupar os principais governantes da OPEP). Paradoxalmente portanto, e em contraste com a visão apressada de curto prazo, é bem provável que a crise mundial resulte em uma ampliação no uso de sistemas de mercado nas economias em desenvolvimento. As conseqüências políticas deste desdobramento da crise, já podem ser avaliadas pelo recente acordo Egito-Israel e a gradual redução da influência soviética no Oriente Médio. Nem tudo evidentemente são flores: em alguns países como Inglaterra, Itália e uma certa extensão a França, a resposta à crise tem sido uma ampliação cada vez maior da ação direta do Estado na economia, com o respectivo fortalecimento de partidos extremistas, o que poderá a médio prazo, criar sérios obstáculos na manutenção de um verdadeiro sistema democrático.

Após completarmos o diagnóstico, em que os sintomas, pelo menos principais já foram identificados. Restariam alguns comentários sobre as grandes linhas de ação para superar a crise mundial.

A prazo mais imediato o problema fundamental é a inflação. Alguns progressos já podem ser observados principalmente no que diz respeito à política americana, mas vários países europeus ainda encontram dificuldades no controle da taxa de crescimento dos preços. A criação imediata de um mecanismo voluntário de correção monetária nestes países ajudaria entretanto a neutralizar os efeitos mais nocivos de inflação especialmente sobre o mercado de capitais, apressando portanto, o processo de recuperação econômica.

A prazo mais longo há o complexo problema das novas bases do sistema monetário internacional com a definição de um substituto adequado para o dólar como moeda internacional e, em especial, um sistema de taxas de câmbio que impeça de forma mais conveniente que as distorções de política monetária de qualquer país, e na conjuntura atual em particular dos Estados Unidos, transbordem para o resto do mundo. Existem pelo menos duas medidas concretas que já são o embrião deste novo sistema: os direitos especiais de saque, já aprovados na reunião do FMI aqui no Rio de Janeiro em 1966 são um substituto potencial para o dólar. Por outro lado, o sistema atual de taxa de câmbios administrativamente variável parece ser uma solução capaz de conciliar as vantagens do "floating" com as dificuldades práticas de sua implementação. O que parece ser necessário, entretanto, é um mínimo de cooperação internacional, cujas possibilidades são agora maiores uma vez ultrapassada a fase inicial de exacerbação face à crise que estava levando os países a uma política autodestrutiva de retaliações com restrições em cadeia ao livre comércio. A desigual distribuição das reservas de ouro entre os diversos países permanece, entretanto, como um sério obstáculo para a implementação de um novo sistema baseado numa moeda exclusivamente fiduciária.

Permanece, porém, uma grande interrogação acerca da capacidade do cartel do petróleo em manter-se unido, que depende não apenas das variáveis econômicas já mencionadas — inflação e recessão — mas, também, de um complexo jogo de barganha política cujo resultado final dificilmente pode ser antecipado com precisão. Não há dúvida quanto ao declínio do preço do petróleo a longo prazo, ainda que o nível final de equilíbrio seja possivelmente mais elevado do que os US$ 3,4 por barril em 1973. O problema é quão longo é este prazo. Neste sentido é importante perceber que a tentativa da OPEP em envolver outros produtos primários na sua disputa com os países industrializados, pode ser interpretado como uma audaciosa manobra de sustentação adicional do cartel de petróleo que já apresenta sinais de enfraquecimento evidenciado pelas dificuldades encontradas recentemente em implementar um aumento de 10% em termos nominais, que não chega a compensar pela inflação mundial. Além do mais os cortes de produção da Arábia Saudita já chegam a mais de 50% e até os navios tanques que levam óleo do Oriente Médio para Europa e Estados Unidos estão operando em marcha lenta, a fim de funcionarem como reservatórios flutuantes. Parece, portanto, que o guarda-chuva está ficando excessivamente pesado, e não há porque esperar que países subdesenvolvidos, consumidores líquidos de petróleo, como o Brasil, possam ter interesse em ajudar a manter elevado, artificialmente, o preço do petróleo na expectativa remota e utópica de estabelecimento de preços suportes para outros produtos primários. A experiência brasileira com café demonstra a dificuldade de esquemas desta natureza. Se a OPEP demonstra preocupação pelos custos sociais que sua ação

monopolista impôs aos países mais pobres, seria mais adequado um esquema ágil de reciclagem de petrodólares para estes países (inclusive através de empréstimos para pagamento de uma parcela dos gastos diretos com petróleo) e até mesmo vendas diretas de petróleo governo a governo a preços especiais.

Cumpriria, agora, comentar as principais implicações da atual crise em termos do modelo brasileiro de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, cabe reconhecer que, justamente por ter adotado nos últimos anos uma política agressiva de estímulo às exportações e estabelecido ligações convenientes com o mercado de capitais externos, a eco*nomia brasileira pode absorver com menores custos em termos de redução* do crescimento a mudança súbita e abrupta nas condições do mercado internacional. É interessante perguntar o que aconteceria com a economia brasileira se — face a estrutura de exportação estagnada e rigidamente concentrada em produtos primários — ela recebesse o choque exógeno representado pelo aumento inesperado do preço do petróleo e, por coincidência, o preço de produtos como café e soja também se comportasse desfavoravelmente? Como seria financiado o deficit comercial daí resultante, se não tivesse havido a integração de nossas poupanças com o mercado de capitais internacionais? E, por último, como enfrentar, durante um certo período, a escassez até mesmo destes recursos externos, sem ter acumulado um bom saldo de reservas internacionais, o que só é viável com um comportamento dinâmico das exportações? Estas questões servem para esclarecer um ponto fundamental: justamente por ter aberto a sua economia, o Brasil encontra-se hoje muito melhor equipado para enfrentar com sucesso uma crise internacional do que no passado recente.

Ao mesmo tempo, dois outros instrumentos fundamentais da estratégia brasileira de desenvolvimento, quais sejam a correção monetária e as mini-desvalorizações do cruzeiro, permitem ao país respectivamente mini*mizar os efeitos negativos da aceleração inflacionária e,* ao mesmo tempo, manter o grau de competitividade de nossas exportações. (Aliás, é interessante perceber que a política de mini-desvalorizações ao descontar automaticamente a inflação externa, faz com que a inflação brasileira seja fundamentalmente um problema de política interna, a não ser pelos efeitos de curto prazo e via expectativas associadas à alta do preço do petróleo). Em outras palavras, não é nenhum absurdo imaginar a possibilidade — através da utilização conveniente do instrumento cambial — de que o Brasil aproprie uma parcela crescente de mercado mundial declinante. De fato, apesar de toda a recessão mundial, o comportamento das exportações brasileiras em 1974 e 1.º semestre de 1975 com taxas de cresci-

nitude do aumento de preço que, efetivamente, torna impossível a correção imediata dos desequilíbrios. Calcula-se que os 13 países que compõem o cartel (ou "guarda-chuva" de petróleo) tiveram um lucro líquido em relação ao resto do mundo de cerca de US$ 70 bilhões de dólares em 1974, o que representa, sem dúvida, a maior transferência de renda entre países de toda a história. A correção de um desequilíbrio desta natureza não pode mento respectivamente da ordem de 28% e 36% tem sido extremamente favorável.

ASPECTOS POLÍTICOS DA CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL

Carlos Von Doellinger

Gostaria inicialmente de fazer algumas considerações gerais, sobre alguns aspéctos referentes à crise econômica internacional, inflação e seus efeitos sobre o comércio e as finanças internacionais, bem como sobre os chamados "milagres econômicos", que nos levarão a considerações políticas.

Tive oportunidade de desenvolver, no início desse ano, um pequeno estudo, publicado na revista *Pesquisa e Planejamento,* do IPEA, analisando as causas e implicações da crise econômica internacional, inclusive em seus aspectos políticos.

As evidências asseguram que a crise atual teve realmente parte de suas origens na inadequação do sistema monetário e financeiro internacional, que, de extremamente eficiente em promover a recuperação econômica do após-guerra, até razoavelmente utilizável, na falta de melhor alternativa, ao longo dos anos '60, mostrou-se, já no início da década dos 75', *realmente obsoleto.*

Mas a razão principal dessa inadequação residiu na crescente dificuldade da utilização do dólar como moeda internacional, através de relações constantes (taxas de câmbio) com as moedas européias. E porque isso? Devido à inflação, que levou à perda do poder aquisitivo do dólar, e também à redução da participação dos E. Unidos no comércio mundial, em função da perda de competitividade de seus produtos no mercado internacional.

Realmente, a crise econômica atual tem suas causas básicas na inflação, nos E. Unidos e no mundo industrializado em geral. É bem nítida a relação *entre aumento de taxas de inflação e, em período seguintes,* reduções de taxas de crescimento. Tem sido assim, tanto nos E. Unidos quanto na Europa, ao longo dos anos 60, até a ocorrência de taxas mais elevadas de inflação e maiores recessões (1969/70 e 1974/75).

Nessas condições, as origens da crise atual não são tão recentes e nem deve ser inteiramente confundida com a "crise do petróleo". Tratase na realidade de um processo em desenvolvimento há mais de uma década. Não vou me alongar nas explicações desse fenômeno, que apresento com detalhes em meu estudo; friso apenas que a inflação tanto impli-

ca *efeitos negativos* diretos sobre a atividade econômica, ao reduzir poder de compra, desestimular investimentos mais produtivos, reduzir comércio exterior, etc... quanto *indiretos*, decorrentes das políticas de estabilização monetária. O primeiro e mais grave efeito dessas políticas, face à rigidez dos preços, é a redução da atividade econômica. Alternam-se, então, períodos de grande euforia econômica, inflação, políticas de estabilização e crise; é a política do "stop-and-go".

Chega-se assim à conclusão de que a crise econômica atual, bem como outras crises econômicas ou reduções de taxas de crescimento experimentadas desde fins dos anos 50, são de uma forma ou de outra conseqüência da inflação.

Contudo, parece extremamente insuficiente essa constatação. A maioria dos economistas, ao analisar esse fenômeno, costuma parar aí, como se a inflação fosse apenas conseqüência de um "erro" da política monetária que deveria ser simplesmente corrigida com um "adequado" suprimento de moeda, ajustando-se assim a oferta de moeda à demanda de liquidez do sistema. O resto, simples demagogia, e até mesmo a chamada "inflação de custo" seria no fundo causada por um "excesso de meios de pagamentos". E era sob essa ótica que até há poucos anos se associava inflação com simples incompetência administrativa. Porém, a meu ver, é cada vez mais evidente que a origem da inflação é essencialmente política. E quais as causas *políticas* da inflação, nos E. Unidos, Europa e Japão? É o que interessaria, então, analisar. Citaria várias causas:

— Em primeiro lugar, o uso abusivo de políticas econômicas em estilo "keynesiano", políticas de pleno emprego, em função do objetivo prioritário de manter as mais elevadas taxas de crescimento da economia. Nos E. Unidos essa prioridade quase absoluta surge com a ascenção do *partido democrata* (Kennedy), sob grande pressão da opinião pública muito abalada pela "perda da posição" relativa dos E. Unidos em relação, principalmente, ao mundo comunista. Tais políticas mantêm a demanda crescendo a níveis superiores à capacidade produtiva, o que desencadeia a inflação; bem visível, em processo endêmico, já em meados dos anos 60.

— Por outro lado, os objetivos de política externa dos E. Unidos, ao tomar a si o pesado encargo de defesa do mundo ocidental, acarretou profundas implicações econômicas. Simplesmente o que ocorre é que as fronteiras do mundo capitalista e democrático são distantes e difusas, e isso acarretou sempre elevados custos, tanto em termo de "balanço de pagamento" como de orçamento governamental, para a economia americana, ao contrário da União Soviética, que concentrava seus aliados em um "bloco compacto". Esses dispêndios foram em parte financiados com poupanças internas, desviadas de investimentos mais produtivos, sob o ponto de vista econômico, mas também acarretaram elevadas emissões de moeda, o que terminou por liquidar a paridade do dólar com o ouro.

Esses dólares se espalham pelo mundo através dos deficits sucessivos no balanço de pagamentos dos E. Unidos, a princípio, deficits na conta de capitais, mas agravados posteriormente, em fins dos anos 60, por deficits na conta corrente, decorrentes já da perda de competitividade da economia americana.

Esse excesso de dólares nos mercados internacionais, dramatizados em fins dos anos 60 com os grandes dispêndios e os grandes e sucessivos *deficits incorridos na guerra do Vietnan, elevaram o suprimento de dólares* muito acima da demanda de liquidez internacional, e o resultado foi a desvalorização da moeda americana em relação às demais moedas fortes.

A componente de "custos" na inflação dos países industrializados também tem raízes políticas. Na Europa, foi a crescente pressão sindical, em favor de salários mais altos e crescente redistribuição de renda. Essas pressões provocaram inicialmente a utilização de mão-de-obra "barata" dos países europeus pobres, mas também levaram à inflação de custos, principalmente na Grã-Bretanha, onde o socialismo se plantou com raízes profundas. A outra componente importante foi a elevação dos preços das matérias-primas, especialmente do petróleo, e aí temos também razões basicamente políticas explicando o sucesso do cartel da OPEP, embora *existam fundamentos econômicos: espectro da escassez, concentração de* oferta em poucos países, importância econômica (ausência de substitutos), etc... Nessa ordem de idéias, creio que a origem principal da desordem econômica internacional é essencialmente política, sob vários aspectos, daí porque me considero razoavelmente cético quanto à rápida recuperação e normalização da economia internacional.

Os "milagres econômicos", especialmente o japonês e o alemão, se apoiaram em grande parte na expansão das exportações, beneficiando-se de ganhos de produtividade e competitividade no mercado através de uma perspicaz política e incorporação de tecnologia modernas, o que ocorreu aceleradamente por ocasião da reconstrução nos anos 50.

A atitude política vigente nas décadas dos 50 e 60 favoreceu esse florescimento, pois o fortalecimento do capitalismo em geral, na guerra-fria e após ela, foi visto sempre pelos E. Unidos como essencial à sua própria segurança. Essa a razão da grande "tolerância" americana à invasão de seu mercado interno por produtos japoneses e europeus.

Esses "milagres", contudo, implicaram crescente dependência de matérias-primas e fontes de energia importadas, importações essas que eram pagas com as exportações crescentes através de "relações de troca" extremamente favoráveis aos países industrializados. O que se observou foi um processo constante de redução das cotações, tanto em termos reais como nominais, dos produtos primários dos LDCs. Assim, a exportações tanto "criavam" mercado para a produção em larga escala, a custos reduzidos por unidade, quanto serviam para pagar, em condições extremamente favoráveis, as importações imprescindíveis à economia.

Essa, evidentemente, é uma apreciação parcial, mas que destaca os problemas agora enfrentados, quando se contraem as transações internacionais (menos 10% este ano) e se elevam dramaticamente os preços das matérias-primeiras importadas. Ao mesmo tempo em que necessitam exportar mais, contrai-se o mercado internacional. São obrigados, assim, a "importar" tanto a inflação quanto a recessão, que se originou basicamente na economia americana.

Sem desmerecer de modo algum o esforço nacional de cada um desses países, o fato concreto é que as condições políticas foram decisivas, estabeleceram uma base sólida ao desempenho econômico.

Merece menção especial o aparecimento e fortalecimento das EMNs, (Empresas Multinacionais) que constituem fenômeno típico do após-guerra.

Os fundamentos da EMN são essencialmente econômicos e tecnológicos, mas a infra-estrutura política e institucional do após-guerra foi sem dúvida decisiva para o grande sucesso dessas empresas na ordem econômica internacional.

Basicamente eram vistas, pelo Governo americano, como uma forma de estreitamento das relações econômicas entre Europa e E. Unidos, daí o apoio que essas empresas sempre contaram de parte do Governo americano e das nações européias.

A EMN européia, de certa forma, ao ser fortemente apoiada pelos Governos de seus respectivos países, surgiu em reação da expansão das empresas americanas na Europa e hoje amplia seus investimentos nos Estados Unidos.

O fato é que a atuação dessas empresas alterou bastante o panorama das relações internacionais, pois o seu crescimento lhes deu "vida própria", e algumas, ao se transformarem verdadeiramente em "transnacionais", têm intereses e objetivos próprios que diferem, ou mesmo conflitam, com interesses e objetivos nacionais, inclusive dos seus próprios países de origem. Ao assumir uma tal postura se transformam também em entes políticos, visando a assegurar o cumprimento de seus planos de longo prazo.

Sem dúvida as EMNs desempenharam seu papel na crise econômica recente, não tanto como causadoras, as causas estão mais em fenômenos políticos globais, mas principalmente como "transmissoras" da crise, de país a país. Ao procurar manter os níveis de preço, (planejamento a L/p) numa conjuntura de demanda depressiva, acabam reduzindo a produção e o emprego, e essas reduções se transmitem de país a país através do relacionamento com suas subsidiárias e filiais. Isso só ocorreu devido à extrema concentração da produção nos mercados onde atuam: *oligopólios*. Falham, assim, as políticas econômicas clássicas. Mais uma razão para o ceticismo quanto à rápida e duradoura recuperação que só se dará com novas perspectivas de composição política internacional. A meu ver, o mundo dos anos 50 e 60 está terminando.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS

EDITADA SOB OS AUSPÍCIOS DO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE
DE MINAS GERAIS





ASSINATURA ANUAL	Cr$	3,00
PREÇO DE CADA NÚMERO	Cr$	1,50



REDAÇÃO

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS — BELO HORIZONTE — MINAS GERAIS — BRASIL

Esta revista foi impressa
nas oficinas gráficas da
Editora **Vozes** Limitada
Rua Frei Luís, 100
Petrópolis, Estado do Rio
de Janeiro, Brasil.